

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:2

# *Vankeinhoitolaitoksen uudistaminen*

*Rake-hankkeen I-vaiheen raportti*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:2

# *Vankeinhoitolaitoksen uudistaminen*

*Rake-hankkeen I-vaiheen raportti*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2003

ISSN 1458-7149  
ISBN 952-466-091-1  
Oikeusministeriö  
Helsinki

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) <b>Vankeinhoidon organisaation sekä laitosten ja niiden toimintamallien uudistaminen</b> Johtoryhmän puheenjohtaja Esa Vesterbacka Johtoryhmän sihteeri Jouko Laitinen <ul style="list-style-type: none"> <li>Rakenneryhmän puheenjohtaja Arto Kujala</li> <li>Rakenneryhmän sihteeri Jukka Vanhala</li> <li>Henkilöstöryhmän puheenjohtaja Leena Kuusama</li> <li>Henkilöstöryhmän sihteeri Sinikka Vahvaselkä</li> </ul>	Julkaisun laji Työryhmän mietintö	
	Toimeksiantaja Oikeusministeri	
	Toimielimen asettamispäivä 5.4. 2002	
Julkaisun nimi <b>Vankeinhoitolaitoksen uudistaminen</b>		
Julkaisun osat		
<p><b>Tiivistelmä</b>          Työryhmien tavoitteena oli tehdä kattava kokonaisselvitys ja esitykset vankeinhoitolaitoksen kehittamisestä vuoteen 2012 asti. Työnsä lähtökohdiksi ryhmät ottivat aiemmin tehdyt selvitykset ja ehdotukset sekä valmisteilla olevan vankeus- ja tutkintavankeuslain (komiteamietintö 2001:6) sekä oikeuspoliittisen strategian (OM 12.11.2002). Ryhmät tarkastelivat vankeutta suunnitelmallisena ja keskeytymättömänä prosessina, jonka tavoitteena on sekä turvallinen rangaistuksen suorittaminen että vaikuttaminen uusintarikollisuuteen. Tavoitteena oli tehdä kehittämis ehdotuksia vankeinhoitolaitoksen ohjauksesta, organisoinnista, hallinnosta, laitosverkostosta sekä arvioida esitysten vaikutuksia henkilöstö- ja virkarakenteeseen, työnjakoon ja osaamiseen. Ehdotusten pohjana on pidetty 3 400-3 900 vangin määrää.</p> <p><b>Vankilat</b>          Tehtyjen selvitysten ja havaittujen ongelmien perusteella ehdotetaan vankeinhoitolaitos organisoitavaksi kuudeksi maakuntapohjaiseksi, tulosohjatuksi aluevankilaksi. Aluevankilaa johtaisi vankeinhoitojohtaja, joka johtaisi myös sijoittajayksikköä. Sijoittajayksikön tehtävänä on tehdä vangeille riski- ja tarvearviointi sekä rangaistusajan suunnitelma. Sijoittajayksikkö toimisi koko vankeusprosessin vastuutahona. Vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta huolehtisivat vankilat ja avolaitokset, jotka olisivat kooltaan, valvonnaltaan ja toiminnoiltaan erilaisia ja voisivat erikoistua tarjoamaan vankien ongelmiin ja tarpeisiin parhaiten soveltuvia toimintoja ja ohjelmia. Jotkut vankila tai niiden osastot voisivat erikoistua myös vankien vapauttamiseen. Ehdotetaan, että vankeinhoitolaitoksen investointiohjelmaa tarkistetaan ottaen huomioon työryhmien esitykset.</p> <p><b>Hallinto ja henkilöstö</b>          Tukipalvelutehtäviä hoitamaan ehdotetaan perustettavaksi valtakunnallinen, rikosseuraamusviraston tulosohjaama, palveluperiaatteella toimiva hallintokeskus (palvelukeskus). Hallintokeskukseen keskittäisiin kriminaalihoitolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen taloushallinnolliset, yleishallinnolliset ja henkilöstöhallinnolliset tukipalvelutehtävät sekä ylitäytäntöönpanotehtävät ja tukipalveluluonteiset muodolliseen täytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät. Ehdotetaan selvitettäväksi, onko tarkoituksenmukaista keskittää myös vanginkuljetus ja terveydenhuolto. Uudistusten toteuttaminen edellyttää henkilöstöltä uusia valmiuksia ja toimintatapoja sekä henkilöstörakenteen kehittämistä. Jatkotyössä ehdotetaan valmisteltavaksi yksityiskohtainen suunnitelma henkilöstön ja henkilöstörakenteen kehittämisestä siten, että resursseja kohdennetaan vankien kanssa tehtävään lähityöhön vähentämällä väliportaan hallintoa, keskittämällä palveluita ja selkeyttämällä toimintaprosesseja, virkarakennetta ja yhtenäistämällä nimikkeistöä. Ehdotetaan Rikosseuraamusviraston organisoinnin muuttamista vastaamaan vankeinhoitolaitoksen uutta organisointia. Tämä merkitsee osan keskushallinnon tehtävien siirtymistä hallintokeskukseen ja aluevankiloihin.</p> <p><b>Resurssivaikutukset</b>          Rakenteellisten muutosten tuomat henkilöstösäästöt kohdennetaan toiminnan ssällön kehittämiseen. Muutokset toteutetaan henkilöstön luonnollisen poistuman ja uudelleen kohdentamisen avulla. Vankiluvun nousun aiheuttama resurssitarve on arvioitava ja katettava erikseen.</p>		
Avainsanat: (asiasanat) Vankeuslaki, vankeusprosessi, aluevankila, organisointi, oikeuspolitiikan strategia, henkilöstövoimavarat, resurssien kohdentaminen, hallintokeskus (palvelukeskus), ostopalvelut, tukipalvelut, keskushallinto		
Muut tiedot		
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:2	ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-091-1
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö	Kustantaja Oikeusministeriö	

# RAKE-HANKKEEN JOHTORYHMÄN KANNANOTTO

## RAKE-HANKKEEN I-VAIHEEN EHDOTUS VANKEINHOITOLAITOKSEN RAKENTEIDEN UUDISTAMISEN LINJAUKSIKSI SEKÄ HANKKEEN JATKOTYÖSTÄ

Rake-hankkeen tavoitteena on tehdä kattava kokonaisselvitys ja suunnitelma siitä, miten vankeinhoitolaitosta ja sen hallintoa sekä laitosverkostoa tulisi kuluville vuosikymmenellä uudistaa. Tähän liittyen hankkeessa tehdään suunnitelma ja ehdotus vankeinhoitolaitoksen henkilöstörakenteen ja henkilöstöryhmien työnjaon kehittämisestä.

Hankkeen ensivaiheessa on tehty organisoinnin päälinjauksia koskeva selvitystyö ja siihen pohjautuva esitys. Kyseisen esityksen mukaan vankeinhoitolaitoksen organisaatio muodostuisi keskushallintoviranomaisena toimivasta *rikosseuraamusvirastosta*, tukipalvelutehtäviä tekevästä valtakunnallisesta *hallintokeskuksesta* (palvelukeskuksesta) sekä kuudesta *aluevankilasta*. Selvitystyön mukaan edellä todetun uuden organisaation ja uudet toimintatavat omaksuneen henkilöstön avulla vankeinhoitolaitos pystyy toteuttamaan valmisteilla olevan vankeuslain edellyttämää vankeinhoitoa tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla.

Selvitystyössä on otettu huomioon Rake-hankkeen aikana vahvistettu oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 – 2012. Mainitun asiakirjan linjaukset edellyttävät rakenteiden uudistamisen osalta mm. seuraavia kehittämistoimenpiteitä:

”Tehostetaan vankeinhoitolaitoksen hallintoa yhdistämällä laitoksia suuremmiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Kevennetään täytäntöönpanon keskushallintoa ja keskitetään laitosten tukipalveluita palvelukeskuksiin. Paikallistasolla tehostetaan sekä vankiloiden ja kriminaalihoitolaitoksen keskinäistä että näiden ja paikallisviranomaisten välistä yhteistyötä. Vankimäärän lisääntyminen, uusien seuraamusmuotojen kehittäminen ja työn painottuminen uusintarikollisuuden ehkäisemiseen vaativat uusien työmenetelmien kehittämistä ja lisää henkilöstöä rangaistusten täytäntöönpanoon.”

### Ehdotettavat linjaukset

Rake-hankkeen työryhmissä tehtyjen selvitysten ja ehdotusten perusteella hankkeen johtoryhmä esittää vankeinhoitolaitoksen rakenteiden kehittämistyön käynnistämistä seuraavien linjausten mukaisesti.

1. Vankeuslakikomitean ehdotuksen (komiteamietintö 6:2001) mukaisesti vankeusaika ymmärretään suunnitelmalliseksi sekä tavoitteelliseksi kokonaisuudeksi ja vankeus määritellään prosessiksi, jolla pyritään vaikuttamaan uusintarikollisuutta vähentävästi. Vankeinhoitolaitoksen tulee rakenteeltaan olla sellainen, että vankeusprosessi voidaan toteuttaa uuden lain ja siitä ilmenevien linjausten edellyttämällä tavalla. Myös oikeusministeriön hallinnonalan strategia sekä rikosseuraamusalan periaateohjelma edellyttävät vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolta suunnitelmallisuutta, tavoitteellisuutta sekä vaikuttavuutta.
2. Edellä 1-kohdassa kuvatun tavoitteen toteuttamiseksi vankeinhoitolaitos organisoidaan nykyistä suuremmiksi laitoskokonaisuuksiksi. Tällöin vankeinhoitolaitoksen ydintehtävistä eli vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta huolehtii kuusi aluevankilaa, joista kutakin johtaa vankeinhoitojohtaja. Aluevankila koostuu sijoittajayksiköstä sekä vankiloista ja avovankilayksiköistä. Aluevankilaa johtava

vankeinhoitojohtaja toimii myös sijoittajayksikön johtajana. Muita vankiloita ja avolaitosyksiköitä johtaa johtaja tai päällikkö. Aluevankilajako toteutetaan maakuntapohjaisesti siten, että muodostetaan kuusi toiminnallisesti järkevää ja palvelutarjonnaltaan monipuolista laitoskokonaisuutta.

3. Vankeinhoitolaitoksen investointiohjelmaa tarkistetaan ottaen huomioon edellä kohdissa 1 – 2 todetut esitykset sekä viime vuosina tapahtunut vankiluvun selkeä nousu.
4. Rikosseuraamusalan organisaation tukipalvelutehtäviä hoitamaan perustetaan valtakunnallinen, rikosseuraamusviraston tulohallintoa hallintokeskus (palvelukeskus). Hallintokeskukseen keskitetään kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen taloushallinnolliset, yleishallinnolliset ja henkilöstöhallinnolliset tukipalvelutehtävät sekä ylitäytäntöönpanotehtävät ja tukipalveluluonteiset muodolliseen täytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät. Lisäksi jatkotyössä selvitetään, onko tarkoituksenmukaista keskittää hallintokeskukseen eräät vankien asemaan ja kohteluun liittyvät tehtävät, kuten vanginkuljetus. Jatkotyössä tehdään yksityiskohtainen suunnitelma siitä, mitkä tehtävät keskitetään hallintokeskukseen ja millä aikataululla. Suunnitelma sisältää hallintokeskuksen henkilöstörakennetta ja virkamiesten määrää koskevan yksityiskohtaisen suunnitelman. Myös vankien terveydenhuollon uudelleenorganisoinnin tarve selvitetään.
5. Vankeinhoitolaitoksen toiminta-ajatuksen toteuttaminen edellyttää henkilöstöltä uusia valmiuksia ja toimintatapoja sekä henkilöstörakenteen kehittämistä. Osa uusien toimintatapojen edellyttämistä resursseista voidaan kattaa suuntaamalla uudelleen vapautuvia resursseja.  
Jatkotyössä valmistellaan yksityiskohtainen suunnitelma henkilöstön ja henkilöstörakenteen kehittämisestä siten, että
  - resursseja kohdennetaan vankien kanssa tehtävään lähityöhön vähentämällä väliportaan hallintoa, keskittämällä palveluita ja selkeyttämällä toimintaprosesseja
  - virkarakennetta selkeytetään ja nimikkeistöä yhtenäistetään
  - lähityötä tehdään moniammatillisissa ryhmissä ja yhteistyötä myös organisaation ulkopuolelle tiivistetään
  - koulutustasoa ja osaamista lisätään uusien toimintatapojen edellyttämällä tavalla hyödyntäen yleistä koulutusjärjestelmää ja kehittäen omaa koulutusta
  - erikoistumismahdollisuuksia kehitetään ja johtamiskoulutukseen panostetaan
  - työaika kohdennetaan nykyistä enemmän vankitoimintojen aktiiviaikaan
  - palkkausjärjestelmä uudistetaan kannustavammaksi
  - vastuusuhteita selkeytetään
  - yksittäistapauksiin liittyvää toimivaltaa siirretään organisaatiossa alaspäin
  - luodaan järjestelmä toiminnan tavoitteiden ja henkilöstöresurssien kytkemiseksi nykyistä tiiviimmin toisiinsa
6. Rakenteellisten muutosten tuomat henkilöstösäästöt kohdennetaan toiminnan sisällön kehittämiseen. Vankiluvun nousun aiheuttama resurssitarve on arvioitava ja katettava erikseen.
7. Rikosseuraamusalan keskushallinnon asema ja tehtävät sekä ohjausjärjestelmä muutetaan vastaamaan vankeinhoitolaitoksen uutta rakennetta. Osa keskushallinnon nykyisistä tehtävistä siirretään aluevankiloiden ja vankiloiden tai hallintokeskuksen toimipisteiden hoidettaviksi. Näin ollen keskushallintoviranomainen pystyy keskittymään perustehtävänsä eli alaisen hallinnon johtamiseen ja ohjaamiseen.

## Jatkotoimeksianto

1. Asetetaan vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan vetämä työryhmä, joka laatii yksityiskohtaisen toteuttamissuunnitelman
  - aluevankiloiden muodostamisesta ja niiden yksiköiden välisestä tehtäväjaosta,
  - investointiohjelman päivytyksestä,
  - vankeinhoidon ydin- ja tukiprosessien kuvauksesta,
  - palvelukeskuksen muodostamisesta ja
  - henkilöstörakenteen kehittamisestä edellä mainittujen linjausten pohjalta.
2. Kriminaalipoliittisen osaston johdolla laaditaan ehdotus keskushallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittamisestä edellä todettujen linjausten pohjalta sekä valmistellaan tarvittavat säädösmuutokset.

Hankkeen I- vaiheen johtoryhmä jatkaa hankkeen II- vaiheen työtä ohjaavana ryhmänä.

Edellytetyt suunnitelmat tulee saada valmiiksi vuoden 2003 aikana. Vuonna 2004 suoritetaan toteutuksen yksityiskohtainen valmistelu. Uusi organisaatio otetaan käyttöön samaan aikaan kuin uusi vankeuslaki tulee voimaan eli todennäköisesti vuoden 2005 aikana. Hallintokeskus pyritään ottamaan käyttöön tätä aikaisemmin jatkotyössä tarkentuvan aikataulun mukaan.

Hankkeen II-vaihe resurssoidaan asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että hankkeeseen varataan määräraha konsultin käyttöä varten ja että hankkeeseen osallistuvien virkamiesten virkatehtävien määrässä otetaan huomioon hankkeen viemä työpanos.

Helsingissä 16.1.2003

Rake-hankkeen johtoryhmä

Esa Vesterbacka  
johtoryhmän puheenjohtaja

Risto Jalli

Markku Salminen

Maija Kukkonen

Arto Kujala

Leena Kuusama

Sirpa Kekkonen

Jari Tuomela

Ari Lyytikäinen

Rauno Selenius

Jouko Laitinen  
johtoryhmän sihteeri

## JOHDANTO

Oikeusministeri asetti 5.4.2002 vankeinhoitolaitoksen ja siihen kuuluvien laitosten organisaation, henkilöstön ja toimintatapojen kehittämistoimien valmistelemista varten hankeorganisaation, johon kuuluu rakenne- ja henkilöstötyöryhmä sekä niiden työtä ohjaava johtoryhmä.

Toimeksiannon mukaan **rakennemuutoshankkeen (RAKE-hanke)** tulee:

1. valmistella suunnitelma vankeinhoitolaitoksen organisaation, hallinto- ja toimintamallin sekä laitosverkon kehittämisestä tämän vuosikymmenen aikana,
2. tehdä ehdotus vankiloiden henkilöstörakenteen ja henkilöstöryhmien työnjaon kehittämisestä sekä eri toimintojen järjestämistä koskevista kehittämistoimista;
3. valmistella erillisen jatkotoimeksiannon mukaisesti ehdotus tarvittavien muutosten toteuttamisesta ja niihin liittyvien toimenpiteiden aikataulusta.

Työssä on otettava huomioon kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista tehty aiemmat selvitykset ja laitostarkannan kehittämistä koskevat suunnitelmat, minkä lisäksi työryhmien tulee tehdä ehdotusten valmistelussa tarvittavat lisäselvitykset. Ehdotusten tulee perustua kehittämisvaihtoehtojen hyötyjen, haittojen ja kustannusten systemaattiseen vertailuun.

Vaihtoehtoja vertailtaessa on otettava huomioon niiden vaikutukset:

- vankeinhoidon tavoitteiden toteutumisen sekä vankien aseman ja olojen kannalta;
- vankeinhoitolaitoksen ja laitosten johtamisen sekä henkilöstön kannalta.

Lisäksi on arvioitava niiden vaikutukset vankeinhoidon kustannuksiin sekä mahdolliset muut valtiontaloudelliset ja yhteiskuntataloudelliset vaikutukset.

Kehittämistoimien suunnittelussa tulee ottaa huomioon rangaistusten täytäntöönpanon hallinnossa toteutettujen muutosten tarjoamat mahdollisuudet vankeinhoidon ja kriminaalihuollon yhteistyön ja toimintojen kehittämiseen.

Hanke toteutetaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe käsittää seuraavat tehtävät:

- muutostarpeiden määrittäminen ja kuvaaminen;
- kehittämisvaihtoehtojen muodostaminen, arviointi ja vertailu,
- kehittämislinjauksia koskevan ehdotuksen tekeminen.

Ensimmäistä vaihetta koskevan raportin määräaika on 15.12.2002. Määräaikaa jatkettiin 20.1.2003 asti.

Hankkeen toinen vaihe käsittää konkreettisia kehittämistoimia ja niiden aikataulua koskevan suunnitelman laatimisen. Oikeusministeriö päättää toisen vaiheen toimeksiannosta sen jälkeen, kun ensimmäistä vaihetta koskeva raportti on käsitelty ministeriön johtoryhmässä. Samassa yhteydessä päätetään myös projektioorganisaatiota koskevista mahdollisista muutoksista.

### Hankkeen johtoryhmä

Hanketta on ohjannut johtoryhmä, johon ovat kuuluneet osastopäällikkö Esa Vesterbacka (OM/KPO) puheenjohtaja, osastopäällikkö Risto Jalli (OM/YLO), pääjohtaja Markku Salminen (Rise), ylijohtaja Maija Kukkonen (Rise), hallitusneuvos Leena Kuusama (OM/KPO), vankeinhoitojohtaja Arto Kujala (Rise), neuvotteleva virkamies Sirpa Kekkonen (VM), pääluottamusmies Jari Tuomela VVL ry, erityisohjaaja Ari Lyytikäinen VHHL ry, pääluottamusmies Rauno Selenius Akava-JS ry, kehityspäällikkö Jouko Laitinen (OM/KPO) sihteeri. Hankkeen johtoryhmä on kokoontunut kolme kertaa tekemään työtä ohjaavia linjauksia. Hankkeesta on laadittu kolme tiedotetta.



## **Työryhmät ja niiden työskentely**

**Rakenneryhmä ja henkilöstöryhmä** ovat kokoontuneet pääsääntöisesti viikoittain. Lisäksi työryhmät ovat pitäneet kaksi yhteistä kahden päivän työseminariaa. Hanketta on käsitelty myös vankilan johtajien ja Rikosseuraamusviraston johdon seminaarissa, jonka aiheena oli tuleva vankeuslakipaketti ja rakennemuutos. Suurin osa työryhmän jäsenistä osallistui 4.10.2002 järjestettyyn tasapainoisen onnistumisen mallia (BSC) käsittelevään tilaisuuteen.

**Rakenneryhmään** ovat kuuluneet vankeinhoitojohtaja Arto Kujala puheenjohtajana, jäsenenä hallitusneuvos Leena Kuusama (OM/KPO), suunnittelupäällikkö Harri Mäkinen (OM/KPO), kehityspäällikkö Jouko Laitinen (OM/KPO), hallintojohtaja Heli Herna (Rise), kriminaalihuoltojohtaja Katri Järvinen (Rise), johtaja Jaakko Kopra (Riihimäen vankila), erikoissuunnittelija Jukka Vanhala (OM/KPO) sihteerinä. Työryhmä on käyttänyt ulkopuolisena konsulttina ekonomi Reijo Mikkosta (DOREA Oy). Lisäksi ryhmän tuottamia ehdotuksia on arvioinut professori Markku Temmes (Helsingin yliopisto).

Rakenneryhmä on keskittynyt raportin kohtiin vankeuden määrittely prosessina, vankilan organisoinnin vaihtoehtoja sekä muutosten vaikutukset keskusvirastoon ja laituskantaan. Rakenneryhmä on kokoontunut kaikkiaan 16 kertaa.

**Henkilöstöryhmään** ovat kuuluneet hallitusneuvos Leena Kuusama (OM/KPO), puheenjohtajana Anna-Katrina Grönholmin tilalla ja jäsenenä hallintojohtaja Heli Herna (Rise), johtaja Hannu Haapasaari (Naarajärven vankila), neuvotteleva virkamies Kirsti Kuivajärvi (OM/KPO), hallintotarkastaja Markku Korpinen (Rise), suunnittelija Ilppo Alatalo (Rise), vartiopäällikkö Jukka Hannula (Keravan vankila), pääloukkaamismies Jari Tuomela (VVL ry), sosiaalityöntekijä Irene Litmasen (VHHL ry) tilalla talousmestari Teuvo Ikonen (VTT ry), pastori Jarmo Rauhala (Akava-JS ry), ylitarkastaja Sinikka Vahvaselkä (Rise), sihteerinä.

Henkilöstöryhmän konsultiksi kutsuttiin johtaja Markku Sauri HAUS:sta (nykyisin HAUS kehittämiskeskus Oy:n toimitusjohtaja). Saurin sijaisena on toiminut kehittämispäällikkö Jari Salomaa. Avaus- ja työseminariin osallistui myös VTT:n henkilöstöjohtaja Risto Suominen.

Henkilöstöryhmä on keskittynyt raportin kohtiin hallintokeskukset (palvelukeskukset) ja muutosten vaikutus henkilöstöön.

Henkilöstöryhmä on kokoontunut molemmille ryhmille yhteisten seminaarien lisäksi 16 kertaa.

Henkilöstöryhmä on lähettänyt kyselyn pohjoismaihin sekä molempien ryhmien kuultavana on ollut Norjan aluejohtaja Ellinor Houm. Henkilöstöryhmä on lähettänyt RAKE-hankkeen linjanvetoja koskevan kyselyn vankiloille, joissa asiaa on toivottu käsiteltävän myös johtoryhmissä sekä yhdessä henkilökunnan kanssa. Lausunnoista on laadittu yhteenveto. Henkilöstöryhmä on käynyt tutustumassa Turun tutkintavankilan sijoittajayksikköön sekä lähettänyt kaikille kuudelle sijoittajayksikölle tiedustelun niiden toiminnasta, resursseista sekä pyytänyt arvioita tulevista resurssitarpeista.

Hallitussihteeri Anne Hartoneva kriminaalipoliittiselta osastolta on osallistunut työn loppuvaiheessa molempien työryhmien työhön ja tuottanut niille materiaalia.

## **Työnsä aikana työryhmät ovat keskittyneet erityisesti kolmeen suurempaan kokonaisuuteen.**

Työryhmät arvioivat valmisteilla olevan vankeuslain tuomien muutosten vaikutuksia ja vaikutusten edellyttämiä muutoksia vankeinhoitolaitoksen rakenteisiin, henkilöstöön ja työtapoihin. Vankiluvun nousu ja uusi tavoitteellinen, yksilölliseen vankikohteluun perustuva vankeinhoito edellyttää lisää resursseja lähityöhön. Tähän liittyen työryhmät ovat selvittäneet tapoja, joilla osa resursseista voitaisiin saada vankeinhoitolaitoksen sisäisin toimenpitein toimintaa rationalisoimalla ja resursseja uudelleen kohdentamalla.

Vankiloiden organisoinnin osalta päädyttiin esittämään kuuden aluevankilan mallia, joka mahdollistaa toiminnan järjestämisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin ja jonka myötä on myös irrotettavissa resursseja keskushallinnosta ja muusta hallinnosta vankeinhoidollisiin tehtäviin.

Kolmanneksi työryhmät ovat arvioineet eräiden toimintojen järjestämistä keskitetysti ja ehdottavat yhteisten hallintokeskusten (palvelukeskusten) perustamista. Myös tätä kautta on vähitellen saatavissa resursseja vankeinhoidollisiin tehtäviin. Hallintokeskus tulee palvelemaan myös kriminaalihuoltolaitosta.

Erikseen on arvioitu muutosten vaikutuksia keskusviraston kannalta ja erityisesti tehtävien keventämisen osalta. Henkilöstöryhmä on arvioinut muutosten vaikutuksia erityisesti henkilöstön kannalta.

Molemmat työryhmät ovat pitäneet tavoitteenaan oikeusministeriön 12.11.2002 hyväksymää oikeuspolitiikan strategiaa vuosiksi 2003-2012 rangaistusten täytäntöönpanon osalta:

*”Tehostetaan vankeinhoitolaitoksen hallintoa yhdistämällä laitoksia suuremmiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Kevennetään täytäntöönpanon keskushallintoa ja keskitetään laitosten tukipalveluita palvelukeskuksiin. Paikallistasolla tehostetaan sekä vankiloiden ja kriminaalihuoltolaitoksen keskinäistä että näiden ja paikallisviranomaisten välistä yhteistyötä. Vankimäärän lisääntyminen, uusien seuraamusmuotojen kehittäminen ja työn painottuminen uusintarikollisuuden ehkäisemiseen vaativat uusien työmenetelmien kehittämistä ja lisää henkilöstöä rangaistusten täytäntöönpanoon.*

*Kehitetään täytäntöönpanoa niin, että sen aikana voidaan nykyistä paremmin lisätä tuomitun mahdollisuuksia rikoksettomaan elämään edistämällä elämänhallintaa ja yhteiskuntaan sijoittumista. Kehitetään vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen organisaatiota, henkilöstöä ja henkilöstön osaamista sekä tietotekniikan hyväksikäyttöä niin, että ne tukevat kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista täytäntöönpanoprosessia. Kevennetään keskushallintoa, siirretään tehtäviä alueellisesti hoidettavaksi sekä lisätään eri viranomaisten ja muiden tahojen paikallista yhteistoimintaa. Lisäksi vaikuttavuus ja tehokkuus edellyttävät jatkuvaa kokeilutoimintaa ja kansainvälisen kehityksen tiivistä seuraamista. Jatketaan vankilakannan parantamista sekä selvitetään mahdollisuuksia vähentää vankiloiden tilaontausta ja tästä aiheutuvia turvallisuus- ja muita ongelmia.”*

Koska molemmat työryhmät ovat käsitelleet samoja asioita ja toimineet tiiviisti yhteistyössä, työryhmät jättävät yhteisen ehdotuksen.

Helsingissä 20.1.2003

#### **Rakenneryhmän puolesta**

Arto Kujala  
puheenjohtaja

Jukka Vanhala  
sihteeri

#### **Henkilöstöryhmän puolesta**

Leena Kuusama  
puheenjohtaja

Sinikka Vahvaselkä  
sihteeri

# **RAKE-HANKKEEN JOHTORYHMÄN KANNANOTTO**

## **JOHDANTO**

## **SISÄLTÖ**

<b>1</b>	<b>TAVOITTEET JA NIIDEN TÄSMENTÄMINEN .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>ONGELMAT JA MUUTOSTARPEET .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>VANKILUVUN KEHITYS VUOTEEN 2012 .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>VANKEUDEN MÄÄRITTELY PROSESSINA .....</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>VANKILAN ORGANISOINNIN VAIHTOEHTOJA.....</b>	<b>13</b>
5.1	Prosessiajattelu rikosseuraamuksen organisoinnin ja suunnittelun perustana .....	13
5.2	Prosessiorganisaation hyödyntäminen vankeinhoidossa .....	13
5.3	Nykyisen aluemallin, laitosrakenteen ja vankilaorganisaation arviointia .....	14
5.4	Uusien organisoituvaihtoehtojen muodostaminen ja vertailu .....	14
5.5	Vankeinhoidon ohjaus ja Pohjois-Suomen aluevankilan organisoinnin perusmalli .....	19
5.6	Aluevankilan ohjaus, johtaminen ja laadunhallinta .....	20
<b>6</b>	<b>HALLINTOKESKUKSEN TEHTÄVÄT JA ORGANISOINTI .....</b>	<b>22</b>
6.1	Hallintokeskukseen organisoitavat tehtävät .....	22
6.2	Muita mahdollisia hallintokeskukseen organisoitavia tehtäviä:.....	24
6.3	Hallintokeskuksen organisoinnin vaihtoehtoja.....	25
6.4	Palveluiden hankkiminen ostopalveluina .....	26
<b>7</b>	<b>ESITETTYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET KESKUSVIRASTON TEHTÄVIIN ....</b>	<b>27</b>
<b>8</b>	<b>ESITETTYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET HENKILÖSTÖÖN.....</b>	<b>30</b>
8.1	Aluevankilamallin yleisiä vaikutuksia henkilöstön kannalta .....	30
8.2	Uuden toimintatavan vaikutukset etenkin lähityötä tekevään henkilöstöön .....	32
8.3	Tukipalvelutyyppeiden tehtävien keskittäminen.....	36
8.4	Arviot henkilöstöresursseista.....	36
8.5	Ehdotus tarvittavista jatkotoimenpiteistä .....	41
<b>9</b>	<b>ESITETTYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET LAITOSKANTAAN .....</b>	<b>43</b>
<b>10</b>	<b>TIIVISTELMÄ EHDOTUKSISTA JA JATKOTOIMET .....</b>	<b>47</b>

## 1 TAVOITTEET JA NIIDEN TÄSMENTÄMINEN

Rake-hankkeen ensimmäisen vaiheen tehtävänä on ollut toimeksiannon mukaisesti:

- muutostarpeiden kartoittaminen
- kehittämisvaihtoehtojen muodostaminen, arviointi ja vertailu sekä
- kehittämislinjauksia koskevan ehdotuksen tekeminen

Vankeinhoitolaitoksen organisaatorakenteen, toimintamallin ja henkilöstörakenteen kehittämistarpeita ja –tavoitteita selvitettyä ovat koko työn ajan olleet keskeisenä lähtökohtana uuden vankeuslain valmistelun yhteydessä tehdyt toimintaa koskevat kehittämislinjaukset. Vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut **Vankeusrangaistuskomitea** (Komiteanmietintö 2001:6) on täsmentänyt vankeuden täytäntöönpanon tavoitetta. Komitean ehdotuksen mukaan tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Jotta tähän tähtäävä toiminta olisi suunnitelmallista, laadittaisiin vangeille komitean ehdotuksen mukaan yksilöllinen rangaistusajan suunnitelma, johon vangin sijoittaminen, toiminta rangaistusaikana, siirrot, poistumisluvat ja ehdonalainen vapaus perustuisivat.

Oikeusministeriö on vuoden 2002 lopulla julkaissut **oikeuspolitiikan strategian**, joka sisältää vuoteen 2012 ulottuvat ministeriön linjaukset hallinnonalan keskeisistä kehittämistarpeista ja –tavoitteista. Sen mukaisesti täytäntöönpanon keskeiseksi tavoitteeksi otetaan uusintarikollisuuden vähentäminen, mikä edellyttää yksilöllisen suunnitelman ottamista täytäntöönpanon perustaksi. Toisaalta yhtenä strategisena linjauksena on vankilan ulkopuolella suoritettavien, vankeutta paremmin vaikuttavien ja halvempien seuraamusten kehittäminen. Oikeuspolitiikan strategian mukaan vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen organisaatiota, henkilöstöä ja henkilöstön osaamista sekä tietotekniikan hyväksikäyttöä kehitetään niin, että ne tukevat kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista täytäntöönpanoprosessia. Lisäksi kevennetään keskushallintoa, siirretään tehtäviä alueellisesti hoidettaviksi sekä lisätään eri viranomaisien ja muiden tahojen paikallista yhteistoimintaa.

Vankeinhoidon rakenteita kehitettäessä on tietenkin otettava huomioon **koko valtiohallinnon kehittämistä koskevat linjaukset**. Viime vuosikymmenen lopulla hallitustasolla asetettuja tavoitteita on viime aikoina monilta osin tarkennettu ja konkretisoitu. Valtion keskushallinnon uudistamista koskevaan ministerityöryhmän loppuraporttiin (28.6.2002) sisältyi monia hallinnon rakenteiden kehittämistä koskevia kannanottoja. Ministerityöryhmän mukaan keskushallinnosta tulisi siirtää alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista. Samoin ministeriöiden ja muiden hallinnon yksiköiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi siirretään tukipalvelujen hoitoa erikoistuneille palvelujen tuottajille.

Muita meneillään olevia koko valtionhallintoa koskevia kehittämishankkeita, joihin liittyvät tavoitelinjaukset on syytä ottaa huomioon vankeinhoitolaitoksen organisaatiota ja ohjausjärjestelmiä kehitettäessä ovat mm:

- tulosohjauksen terävöittämisshanke
- johdon ja johtamisen kehittämisstrategia 2012
- sähköisen asioinnin kehittäminen
- aluehallinnon kehittämistä koskevat monelta osin vielä auki olevat linjaukset

Vankeinhoitolaitoksen rakenteellisen kehittämisen tarpeita ja mahdollisuuksia on tarkasteltu **eräissä aikaisemmissa selvityksissä**. Viime vuosikymmenen lopulla tehtiin laaja alueellisen hallintomallin käyttöönottoa koskeva selvitys. Vuonna 2001 valmistuneessa Aimo Westerlundin raportissa

vankeinhoitolaitoksen rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksista on tarkasteltu mm. uuden tekniikan soveltamisen tuomia mahdollisuuksia toimintamallien uudistamiselle.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttamista koskevassa tarkastuskertomuksessa (5/2001) on kiinnitetty huomiota siihen, että vankeinhoidon sisällön ja tavoitteiden muuttuminen edellyttää myös henkilöstö- ja organisaatorakenteen sekä toimintamallien muuttamista. Tarkastusviraston mielestä tulisi erityistä huomiota kiinnittää mm. sisäisten työnjakojen ja virkahierarkian toimivuuteen.

**Vankeinhoitolaitoksessa on meneillään** samanaikaisesti tämän hankkeen kanssa monia vankeinhoitolaitoksen toiminnan kehittämistä koskevia hankkeita tai selvityksiä. Ne koskevat mm. vanginkuljetusta, vankien terveydenhuoltoa, vankiloiden työtoimintaa, viestintää ja tiedotusta, tietojärjestelmiä sekä viranomaisen ja muiden tahojen yhteistoimintaa vankilasta vapautuvien tarvitsemien tukipalvelujen järjestämisessä. Samoin kriminaalihuoltolaitoksen käynnistämällä organisaation kehittämishankkeella on vaikutus vankeinhoidon organisaatiouudistukseen. Vaikka näillä hankkeilla ei ole suoranaista vaikutusta organisaatiota ja hallintoa koskeviin perusratkaisuihin, vaikuttavat ne mm. henkilöstön määrää ja rakennetta koskeviin kehittämistarpeisiin.

Seuraavia kolmea kehittämishanketta ei ole tarkasteltu työn aikana laajemmin, koska ne eivät kuulu hankkeen varsinaiseen toimeksiantoon, vaikka ne työryhmien käsityksen mukaan ovat erityisen tärkeitä vankeinhoitolaitoksen toimintaprosesseja ja rakenteita kehitettäessä:

1. Vankitietojärjestelmä (VATI), joka on tärkeä apuväline toimivan ja laadukkaan vankeusprosessin kehittämisessä ja toiminnan rationalisoinnissa
2. Uusi palkkausjärjestelmän (UPJ), joka on lähes välttämätön henkilöstörakennetta ja työn sisältöä koskevien muutosten toteuttamisen kannalta.
3. Rikosseuraamusviraston periaateohjelman ja arvojen uusiminen, joka tulee ohjaamaan toimintaa kaikilla tasoilla ja myös uuden vankeuslain käyttöönottoa.

## 2 ONGELMAT JA MUUTOSTARPEET

### Vankeinhoidon toiminnallisista ongelmista

#### A Rakenteet

##### *Vankeinhoitolaitoksen uudet tavoitteet sekä niiden täyttäminen*

Vankeinhoitolaitoksen toimintaa koskevat lainsäätökset ovat elokuussa 2001 toteutetun rikosseuraamusalan organisaatiouudistuksen yhteydessä annetussa laissa rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta. Lain 6 §:n mukaan vankeinhoitolaitoksen tehtävänä on panna täytäntöön vankeusrangaistukset ja sakon muuntorangaistukset, huolehtia tutkintavankeuden toimeenpanosta sekä huolehtia vankien kuljetuksesta siltä osin kuin se kuuluu vankeinhoitolaitokselle. Vankeinhoitolaitoksen tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla säädetään.

Vankeinhoitolaitoksen toimintaa ohjaavat paitsi säädökset, myös vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuollon yhteinen periaateohjelma, johon on kirjattu toiminnan tavoitteet, arvot, periaatteet ja keinot. Vankeinhoitolaitoksen toiminnan *tavoitteena* on huolehtia osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää sekä myötävaikuttaa uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi täytäntöönpano toteutetaan siten, että se on turvallista yhteiskunnalle, tuomitulle ja henkilökunnalle. Tuomitun mahdollisuutta selviytyä yhteiskunnassa sekä ylläpitää terveyttään ja hyvinvointiaan tuetaan. Lisäksi tuomitun valmiuksia

omaksua rikokseton elämäntapa pyritään parantamaan. Näiden tavoitteiden toteuttaminen on edellyttänyt vankeinhoitolaitokselta uusien toimintatapojen omaksumista.

Vankeinhoitolaitoksessa tunnustetaan yleisesti, että uusien tavoitteiden saavuttamisen helpottamiseksi vankeusaika tulisi nähdä hyvin suunniteltuna ja tavoitteellisen prosessina, jossa otetaan huomioon yksittäisen vangin valmiudet parantaa hyvinvointiaan sekä edellytyksiään elää rikoksetonta elämää. Uusien toimintatapojen käyttöönotossa ei kuitenkaan kaikilta osin ole vielä kyetty kytkemään yksittäisiä keinoja koko rangaistuksen suorittamisen kokonaisuuteen, joten täytäntöönpano ei kaikissa tapauksissa ole edennyt hallitun ja tavoitteellisen prosessin tavoin.

Rangaistusajan suunnitelmien laatiminen vankien yksilöllisten arviointien pohjalta asettaa huomattavia vaatimuksia toimintojen kehittämiseksi sijoituslaitoksissa. Nykyinen vankien toimintatarjonta ei vielä mahdollista riittävässä määrin rangaistusajan suunnitelmien toteutusta, vaan tarvitaan toimintojen rakenteellisia muutoksia ja resurssien uudelleen kohdentamista.

### *Vankien määrän kasvu*

Vankien määrä on kasvanut vuodesta 1998 vuoteen 2002 noin 25 prosentilla. Nousua tapahtui lähes kaikissa vankiryhmissä. Erityisesti tutkintavankien määrä lisääntyi. Huumausainerikoksista tuomittujen vankien määrä lisääntyi viidenneksellä. Huumausainerikollisten määrän kasvu merkitsee paitsi lisääntyntä hoidontarvetta, myös monia järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä ongelmia. Vankimäärän nousua on tapahtunut kaikissa vankiryhmissä. Lähivuosina otaksutaan vankien määrän lisääntyvän vielä jonkin verran.

Vankien määrä kasvu on merkinnyt ongelmia muun muassa vankeinhoitolaitoksen tilojen riittävyydessä sekä toimintojen järjestämisessä. Useissa vankiloissa on enemmän vankeja kuin mitä laitoksella on varsinaisia vankipaikkoja. Vangeille järjestettäviä toimintoja on jouduttu vähentämään, koska henkilökuntaa ei riitä toimintojen toteuttamiseen. Nämä seikat ovat vakavasti ristiriidassa vankeinhoitolaitokselle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen kanssa.

### *Laitoskanta*

Vankeinhoitolaitoksen osin huonokuntoista ja toimintojen kannalta epätarkoituksenmukaista laitoskanta pidetään yleisesti keskeisimpiin kuuluvana vankeinhoitolaitoksen epäkohtana, joka osaltaan vaikeuttaa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Laitoskannan kehittämiseksi on viimeksi vuonna 2000 laadittu suunnitelma, jolla pyritään siihen, että vankeinhoitolaitoksella olisi lähitulevaisuudessa käytössään sopiva määrä alueellisesti oikein jakautuneita, erityyppisiä, hyväkuntoisia ja toimivia laitoksia. Suunnitelman mukaan nämä laitokset pystyvät täyttämään vankeinhoidon tulevaisuuden vaatimukset, kuten järjestämään vangeille heidän selviytymismahdollisuuksiaan parantavia tavoitteellisia toimintoja, tarjoamaan päihde- ja mielenterveysongelmaisten vankien tarvitsemia palveluita sekä varautumaan turvallisuusriskeihin. Tätä tavoitetta toteutetaan vankeinhoitolaitoksen laitoskantaohjelmalla, jonka mukaisesti korjataan vanhojen vankiloiden tiloja sekä rakennetaan uusia vankiloita. Esimerkiksi kevään 2002 aikana huonokuntoisen Helsingin tutkintavankilan toiminta siirtyi kokonaan uuteen Vantaan vankilaan. Määrärahojen puute vaikeuttaa laitoskantasuunnitelman toteuttamista.

### *Laitosten itsenäisyys*

Vankeinhoitolaitokseen kuuluu 22 itsenäistä vankilaa. Lisäksi vankeinhoitolaitokseen kuuluu Vankimielisairaala, joka on valtakunnallinen, psykiatrasta hoitoa vangeille antava laitos. Laitosten

toiminnallinen itsenäisyys on ongelma, koska se on osaltaan hidastanut järkevän valtakunnallisen ja alueellisen erikoistumisen toteuttamista vankeinhoitolaitoksessa. **Kokonaisuudesta ja vankeusprosessista ei ole selkeää vastuuta.** Tämä näkyy paitsi vangeille suunnattujen toimintojen järjestämisessä, vankien sijoittamisesta vankilasta toiseen, myös tukipalvelutyypistien tehtävien hoitamisessa itsenäisesti lähes jokaisessa vankilassa. Viimeksi mainittujen tehtävien hoitamisessa on vasta viime vuosina ryhdytty tarkoituksenmukaisiin palveluiden keskittämistoimiin.

### *Vankeinhoitolaitoksen toiminnan rahoitus ja tulosohejaus*

Eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa vuodelle 2003 esitettiin vankeinhoidolle osoitettavien määrärahojen alentamista, vaikka esityksestä ei ilmennyt, millä perusteella vankimäärän kasvun oletetaan pienenevän. Valtiovarainvaliokunta katsoi talousarvioesityksestä antamassaan mietinnössä (VaVM 40/2002 vp), että vankeinhoitolaitoksen määrärahatilanne vaarantaa vankeinhoitolaitokselle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen. Valtiovarainvaliokunnan saamien tietojen mukaan vaikea määrärahatilanne uhkaa käynnissä olevien kokeilu- ja kehittämishankkeiden jatkuvuutta.

Käsitellessään esitystä myös eduskunnan lakivaliokunta totesi, että määrärahan aleneminen on ristiriidassa vankien terveydenhoidon, kuntoutuksen ja huumeiden vastaisen työn tarpeiden kasvun ja uusintarikollisuuden vähentämishankkeiden ylläpitämisen ja kehittämisen kanssa. Lakivaliokunta päätyi lausunnossaan esittämään määrärahojen korottamista, jotta vankeinhoitolaitos pystyy asianmukaisesti huolehtimaan vankeinhoidon pitkäjänteisestä kehittämisestä tavoitteena vankien kuntoutus sekä päihderiippuvuuden ja uusintarikollisuuden vähentäminen.

Vankeinhoitolaitoksen määrärahojen vähentyminen on vaikeuttanut vankiloiden tulosohejausta. Vankeinhoitolaitoksen nykyisessä taloudellisessa tilanteessa vankeinhoidon määrärahat on jouduttu käyttämään kiinteäluonteisiin vankilakapasiteetin ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin ja vankeinhoidon kannalta pakollisiin muuttuviin kustannuksiin vankitoimintojen kustannuksella. Esimerkiksi vankiloiden vuoden 2002 alustava määrärahajako toteutettiin sillä oletuksella, ettei henkilöstön lomautuksia tai irtisanomisia toteutettaisi eikä kokonaisia laitossyksiköitä lakkautettaisi ja että merkittävimmät rakenteelliset muutokset voitaisiin toteuttaa pidemmällä aikavälillä. Näin ollen palkkausmenot mitoitettiin vuoden 2001 tasolle ja laitosten pääomavuokrat budjetoitiin täysimääräisesti. Sen sijaan muista toimintamenoista jouduttiin karsimaan noin 5 % edellisen vuoden kulutukseen verrattuna. Tällöinkin jouduttiin investointiluonteiset hankinnat rajoittamaan uusittujen tilojen pakollisiin kalustohankintoihin. Muut kaluste-, kone-, ajoneuvo- ja turvajärjestelmähankinnat jouduttiin supistamaan murto-osaan luonnollisesta kulumisesta aiheutuvasta uusimistarpeesta.

Vankeinhoitolaitoksen toiminnan laadukkuutta ja tuloksellisuutta on pyritty parantamaan vuonna 1992 käyttöön otetun tulosohejausjärjestelmän avulla. Järjestelmän käyttöönottoa suunniteltaessa sen tavoitteeksi asetettiin luoda vankeinhoitolaitokseen sellainen toiminnan ohjausjärjestelmä, jolla varmistetaan, että vangit saavat laadullisesti ja määrällisesti oikeat palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti tuotettuina. Toiminnan tulee tietenkin täyttää sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Hyvässä tulosohejausjärjestelmässä muun muassa toimivaltaa ja vastuuta siirretään mahdollisimman lähelle varsinaista toimintaa. Ohjausjärjestelmän tulee olla kannustava ja työn mielekkyyttä lisäävä sekä edistää organisaation eri tasojen ja eri tehtävissä olevien henkilöiden yhteistyötä. Järjestelmän tulee sisältää tekijöitä, joilla henkilökunnan sitoutumista tulostavoitteiden saavuttamiseen edistetään. Tulosohejausjärjestelmä on edesauttanut huomion kiinnittämistä vankeinhoidossa välttämättömien toimintojen toteuttamiseen ja kehittämiseen sekä asioiden tarkasteluun taloudellisesta näkökulmasta, mutta esimerkiksi toimivallan ja vastuun siirtämistä, kannustavuuden ja työn mielekkyyden lisäämistä sekä henkilökunnan työhön sitouttamista koskevilta osin tavoitteita ei ole täysin saavutettu. Niin ikään asetettujen tulostavoitteiden toteutumisen seuranta ei ole ollut kovin määrätietoista.

## B Henkilöstö

### Yleistä

Vankeinhoitolaitokseen on kohdistunut viime vuosina edellä selvitetyin tavoin runsaasti muutospaineita. Henkilöstön kannalta muutokset vaikuttavat osittain kahteen suuntaan.

Alan resurssipaineet ovat lisääntyneet, mikä johtuu etenkin vankiluvun noususta ja vankirakenteessa tapahtuneista muutoksista. Turvallisuusvaatimukset ovat kasvaneet ja toimintatapa perustuu aikaisempaa yksilöllisempään vankikohteluun, rangaistusajan suunnitelmaan ja tavoitteellisuuteen. Nämä tekijät edellyttävät muutoksia myös henkilöstörakenteessa ja osaamisessa. Etenkin vangin kanssa lähiyötä tekevän henkilökunnan määrää tulisi lisätä.

Toisaalta niukka määrärahatilanne on pakottanut säästötoimenpiteisiin ja etsimään keinoja selviytyä muuttuneesta tilanteesta vähenevillä resursseilla ilman, että toiminnan tavoitteista jouduttaisiin olennaisesti tinkimään. Välttämätöntä on kartoittaa rationalisointikohteita myös hallinnonalan sisäisin toimenpitein. Vapautuvia resursseja on tarkoitus kohdentaa uusien tavoitteiden mukaiseen toimintaan ja lähityöhön.

### Vankiluvun ja –rakenteen muutokset sekä henkilöstön määrän kehitys

Pitkän laskun jälkeen vankiluku kääntyi 1990-luvun lopulla nousuun ja nousu oli selvästi ennustettua suurempi. Keskimääräinen vankiluku on tällä hetkellä noin 700 korkeampi kuin 1990-luvulla sen ollessa alhaisimmillaan. Vangit ovat aikaisempaa moniongelmallisempia ja suurella osalla on päihdeongelma tai muita heidän toimintakykyään alentavia tekijöitä. Myös vankien rikostausta on muuttunut. Huumausainerikoksista rangaistusta suorittavien ja ulkomaalaisten vankien määrä on erityisesti kasvanut. Päärikoksen mukaan suurin vankiryhmä on törkeisiin väkivaltarikoksiin syyllistyneet. Yliasutus useissa laitoksissa lisää turvallisuusriskejä ja vaikeuttaa tavoitteellista toimintaa.

Eräs olennainen viimeisen kymmenen vuoden aikana toteutettu muutos on ollut henkilöstön määrän vähentäminen sekä sen rakenteen asteittainen kehittäminen. Henkilöstösäästöjä alettiin tehdä 1980-luvun lopulta alkaen osana valtionhallinnon yleisiä säästötavoitteita. Myöhemmin vankeinhoitolaitoksen henkilöstöön kohdistettiin erityisiä säästövelvoitteita vankiluvun laskuun liittyen. Säästöjä toteutettiin yhteensä 165 virkaa vuosina 1995-1999 oikeusministeriössä laaditun säästösuunnitelman puitteissa.

### Virkamäärän muutokset 1990-luvun lopulla olivat seuraavat:

1995	1996	1997	1998	1999	2000
2663	2596	2568	2545	2540	2506

Edellä mainituissa virkamäärissä on otettu huomioon säästösuunnitelman mukaiset virkojen vähennykset sekä samanaikaisesti lisäyksinä toteutetut 11 viran perustaminen Ylitornion avovankilaosaston perustamiseen liittyen vuonna 1997 ja työllisyysvaroin palkatun henkilöstön vakinaistaminen vuosina 1998 ja 1999 (yhteensä 48 virkaa pääasiassa laitoshuollon tehtäviin tarkoituksin mm. vapauttaa valvontahenkilökuntaa muihin tehtäviin).

Säästöjä toteutettaessa muutettiin asteittain myös henkilöstörakennetta siten, että erityisesti vähennettiin hallintohenkilökuntaa sekä työtoiminnan henkilökuntaa. Myös valvontahenkilökunnan määrä väheni osittain työsiirtoloiden lakkauttamiseen liittyen. Koska säästöt toteutettiin pääosin luonnollisen poistuman puitteissa, niiden kohdentumiseen ei täysin voitu vaikuttaa.



Edellä mainittu 165 viran säästösuunnitelma laadittiin siltä pohjalta, että vankiluku on vuodessa keskimäärin 3 200. Välittömästi säästösuunnitelman toteuttamisen jälkeen vankiluku kääntyi kuitenkin nousuun ollen tällä hetkellä 3 433 (=vuoden 2002 keskiarvo). Tästä huolimatta henkilöstön määrä ei ole seurannut vastaavasti vankiluvun nousua, mikä olisi laskennallisesti merkinnyt vuoden 1998 tasoon verrattuna yli 150 virkaa. Ainoat lisäykset ovat olleet edellä mainittujen 1990-luvun lopulla perustettujen uusien virkojen ohella hallitusohjelmaan sisältyneellä huumeiden torjuntaan varatulla määrärahalla palkatut 48 henkilöä vankeinhoitolaitoksen päihdetyöhön, mitkä virat vakinaistettiin syyskuun 2002 alusta lukien.

Henkilöstömäärän suhde vankimäärään on viime vuosien aikana olennaisesti muuttunut. Henkilökuntamäärä on lisäksi selvästi jäljessä muiden pohjoismaiden tasosta, joskin tilastoihin vaikuttavat jonkun verran erilaiset tilastointitavat sekä viranomaisten välinen työnjako mm. vankien terveydenhuollon ja koulutuksen järjestämissä. Esimerkiksi Norjassa vankeinhoitolaitos ei itse hoida vankien terveydenhuoltoa ja koulutusta.

#### **Suhdeluku (henkilöstöä 100 vankia kohden) pohjoismaissa:**

<b>Vuosi</b>	<b>Ruotsi</b>	<b>Norja</b>	<b>Tanska</b>	<b>S U O M I</b>		
	Suhde- luku	Suhde- luku	Suhde- luku	Suhdeluku	Keskimäärin vankeja	Henkilöstöä 31.12.
1998	109	116	98	91	2 809	2 556
1999	110	112	100	93	2 743	2 550
2000	103	111	97	89	2 855	2 540
2001	99	103	107	88	3 135	2 754 *
2002	-	-	-	81	3 433	2 784

\* Henkilökuntamäärässä tapahtunut muutos vuodesta 2000 vuoteen 2001 johtuu erilaisesta laskentatavasta, jossa myös sijaiset on laskettu mukaan.

Vaikka vankiluku on noussut 25 % vuodesta 1998, ei vankeinhoitolaitos ole saanut vastaavaa lisäystä henkilöstön määrään ja muihin toimintamenoihin. Tämä heijastuu myös henkilökunnan jaksamiseen ja näkyy runsaina ylityö- ja ns. työaikapankkitunteina.<sup>1</sup> Ylityö- ja työaikapankkituntien määrä merkitsee vuositasolla noin 40 henkilötyövuotta. Sairauspoissaolojen määrä on myös korkea ja selvästi suurempi kuin oikeusministeriön hallinnonalalla keskimäärin.

Uudisrakennusten ja peruskorjausten myötä tapahtuva siirtyminen pienempiin osastoihin sitoo enemmän henkilökuntaa ja lisää myös painetta henkilöstömäärän nostamiseen.

#### **Uudet toimintatavat**

Viime vuosina vankeinhoitolaitoksessa on otettu käyttöön uusia toimintatapoja, mm. päihde- ja muita toimintaohjelmia, ja pyritty tätä kautta vaikuttamaan vangin uusintarikollisuutta ehkäisevästi. Uudet toimintatavat ovat lisänneet henkilökunnan osaamisvaatimuksia ja työmäärää.

Toimintaohjelmien säännöllistä ja tavoitteiden mukaista toteutusta laitoksissa on estänyt erityisesti lähityön henkilöstöresurssien puute ja tästä johtuva muiden tehtävien priorisointi. Merkittävä ongelma toimintaohjelmien ohjaamisessa valvontahenkilökunnan osalta on ollut myös palkkauksen väheneminen henkilön siirryttyä vuorotyöstä tekemään lisääntyvässä määrin päivätyötä toimintaohjelman vetämisen ajaksi ja menettäessään tältä ajalta vuorotyöhön liittyvät lisät. Niukkojen

<sup>1</sup> Työaikapankkiin kirjataan virkamiesten työvuorotaulukoista poiketen tehdyt työtunnit. Pankista voidaan antaa vapaana pidettäväksi sinne kertyneitä tunteja. Kysymyksessä on yleensä jakson päättyessä syntynyt ylityö.

resurssien ohella toiminnan kehittämistä on haitannut myös se, ettei uusilla toimintatavoilla ole aina ollut riittävästi koko henkilöstön tukea eikä niitä ole vielä kattavasti mielletty osaksi vankeinhoitolaitoksen normaalia toimintaa.

Myös useat samanaikaisesti vireillä olleet kehittämishankkeet ovat sitoneet henkilökunnan työpanosta, Uudistusten läpiviemiseen ei ole pystytty osoittamaan riittävästi resursseja ja myös palkkaukselliset keinot ovat olleet rajoitetut.

Valmisteilla on uusi vankeuslaki, jonka tavoitteena on lähityöhön ja rangaistusajan suunnitelmallisuuteen perustuva toimintatapa. Yksilöllisemmän kohtelun sekä mm. päihdetyön ja toimintaohjelmatyön vakiinnuttamisen kautta uskotaan voitavan vaikuttaa tuomittuun myönteisellä tavalla ja lisätä hänen valmiuksiaan rikoksettomaan elämäntapaan. Olennaista on vangin hyvä tuntemus, tavoitteellinen työskentely koko rangaistuskauden ajan tarkoituksin vaikuttaa hänen sopeutumiseensa yhteiskuntaan sekä tiivistyvä yhteistyö eri ammattiryhmien sekä ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Työn laitoksessa tulisi tapahtua moniammatillisissa ryhmissä. Moniongelmallinen asiakaskunta, lisääntyneet turvallisuusvaatimukset, vankiluvun nousu sekä uusintarikollisuuden ehkäisemiseen tähtäävä yksilöllisempään vankeinhoitoon perustuva toimintatapa edellyttävät aikaisempaa enemmän resursseja ja kohdennettua koulutusta lähityöhön sekä uudenlaista ajattelua.

### **Henkilöstön suuret poistumat ja koulutusvaje**

Luonnollinen poistuma on suuri seuraavan kymmenen vuoden aikana ja se asettaa suuria paineita rekrytoinnille. Jo pitkään on ollut vaikeuksia palkata esimerkiksi lääkäreitä ja muita erityisasiantuntijoita. Kouluttamattomien vartijoiden määrä eräissä Etelä-Suomen vankiloissa on yli 20 %. Vastaavasti ylivartijan tehtäviä hoitavista osa toimii näissä tehtävissä ilman esimieskoulutusta. Ammattikorkeakoulu-uudistus tuo tervetulleeseen uudistuksen ja mahdollistaa etenemisen alan koulutuksen kautta ylempään korkeakoulututkintoon saakka, mutta sen vaikutukset näkyvät hitaasti.

Jatkossa enemmistö ikäluokasta suorittaa vähintään ammattikorkeakoulutasoisen tutkinnon. Vankeinhoitolaitoksen henkilökunnan koulutustason tulee seurata yleistä kehitystä.

Vanhuuseläkkeelle jää laskennallisen iän perusteella vankeinhoitolaitoksesta henkilökuntaa vuosina 2003-2012 seuraavasti (suluissa valvontahenkilökunnan osuus):

2003	62	(43)
2004	65	(41)
2005	63	(39)
2006	70	(51)
2007	79	(47)
2008	69	(46)
2009	101	(50)
2010	84	(39)
2011	81	(45)
2012	69	(32)

Eläkejärjestelmän muutosten vuoksi lukuja voidaan pitää vain suuntaa antavina. Vaihtuvuus on käytännössä esitettyjä lukuja suurempi mm. muiden eläkejärjestelyjen ja muun poistuman johdosta.

Palkkausjärjestelmä ei nykyisellään tue vireillä olevia muutoksia ja kannusta osaamistason nostamiseen, erikoisasiantuntemuksen hankkimiseen ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Järjestelmän tulisi mahdollisimman pikaisesti muuttaa perustumaan tehtävän vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Aikanaan myös esimerkiksi ryhmäkohtaiset tulospalkkiot voisivat tulla kysymyk-

seen uuden tyyppistä toimintaa tukemaan. Palkkausjärjestelmän muuttaminen lisää määrärahatarvetta, koska osa rahoituksesta tulisi olla irrotettavissa alan omista toimintamäärärahoista. Noin neljäsosa valvontahenkilökunnan palkkauksesta muodostuu työaikakorvauksista. Tämä vaikeuttaa työaikajärjestelmän muuttamista tukemaan nykyistä enemmän toiminnan tarpeita.

Uusi palkkausjärjestelmä sekä muut vireillä olevat muutokset edellyttävät paljon johdolta ja esimiehiltä. Johtamiskoulutukseen ja työyhteisöjen kehittämiseen tulee lähivuosina voimakkaasti panostaa. Henkilöstövoimavarojen suunnitelmallista johtamista tulee lisätä ja se on välttämätön edellytys organisaatio- ja toimintatapamuutoksia toteutettaessa.

Suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle ja vankeinhoitolaitoksen joutuessa kilpailemaan työvoimasta muiden alojen kanssa tulisi alan ulkoista ja sisäistä työnantajakuva pyrkiä kaikin tavoin kehittämään. Merkittäviä toimenpiteitä tässä suhteessa ovat monipuoliset ja mielekkäät toimenkuvat, mahdollisuus uralla etenemiseen esimies- tai asiantuntijatehtävissä sekä kilpailukykyinen ja kannustava palkkausjärjestelmä.

Erityinen haaste vankeinhoitolaitokselle on hoitaa perustehtävänsä laadukkaasti ja saavuttaa tavoitteensa huolimatta vankiluvun muutoksista, joihin se itse ei juurikaan pysty vaikuttamaan. Tämä asettaa toiminnan järjestämiselle, henkilökunnan osaamiselle ja organisaation rakenteelle ja joustavuudelle erityisvaatimuksia. Määrärahatilanne on niukka ja riittävän lisärahoituksen saaminen toivotussa määrin on myös lähivuosina vaikeaa. Tämän vuoksi tulee organisaatiota ja toimintatapoja kehittää sekä etsiä mm. tämän hankkeen kautta tekijöitä, joita muuttamalla tai joista luopumalla voitaisiin osa tarvittavista lisäresursseista pystyä omin toimenpitein suuntaamaan uudelleen niitä kipeimmin vaativiin kohteisiin. Lisäksi tulee kehittää mittareita toiminnan laadun arviointiin sekä resurssien mitoittamiseen sen seikan osoittamiseksi, mitä kulloinkin käytössä olevilla resursseilla pystytään tavoitellusta lopputuloksesta saavuttamaan.

### **3 VANKILUVUN KEHITYS VUOTEEN 2012**

Vankeja oli vuonna 2002 keskimäärin 3 433. Vuodesta 1998 määrä on kasvanut hieman yli 25 %:lla. Vuoden 2002 lopulla vankiluku oli noussut yli 3 600:n. Tutkintavankeja oli vuoden 2002 lopussa noin 475, mikä on lähes kolmannes enemmän kuin vuonna 1999. Aivan viime aikoina ei vankiloissa olevien tutkintavankien määrä ole kuitenkaan lisääntynyt. Sen sijaan poliisin tiloissa säilytettyjen tutkintavankien määrä on kasvanut lyhyessä ajassa lähes räjähdysmäisesti. Vuoden 2002 lopussa heitä oli noin 260. Poliisin tiloissa olevat tutkintavangit eivät sisälly vankeinhoitolaitoksen ilmoittamaan vankilukuun. Muun muassa kansainväliset sopimukset edellyttäisivät nykyisin poliisin tiloissa olevien tutkintavankien sijoittamista vankiloihin.

Sakkovankien määrä oli vuonna 2002 ajoittain yli 200, mutta väheni vuoden lopulla jonkin verran. Ulkomaalaisten vankien määrä on viime vuosina lisääntynyt nopeasti ja on nykyisin noin 300. Aivan viime aikoina kasvu näyttää kuitenkin jonkin verran hidastuneen. Vankimäärän alueellisessa jakautumassa on jo pitemmän aikaa ollut todettavissa Etelä- ja Länsi-Suomesta kotoisin olevien vankien osuuden kasvu.

Vankimäärän pitemmän aikavälin kehitykseen vaikuttavat rikollisuudessa tapahtuvien muutosten lisäksi mm. lainsäädännössä ja tuomitsemiskäytännössä tapahtuvat muutokset. Pitemmän aikavälin kehitystä koskeva luotettava ennustaminen on vaikeaa. Viimeaikaisen kehityksen perusteella arvioiden on todennäköistä, että vankien määrä nousee nykyisestä, mahdollisesti jopa muutamalla sadalla. Toisaalta on luultavaa, että vankien määrän kasvaessa etsitään uusia vaihtoehtoja ehdottomille vankeusrangaistuksille ja sakon muuntorangaistuksille. Tällöin tullee kyseeseen mm. elektroniseen

valvontaan perustuvien seuraamusten käyttöönotto. Viimeaikaisen kehityksen perusteella näyttävät mm. seuraavat muutokset varsin todennäköisiltä:

- Huumausaine- ja väkivaltarikoksista pitkiin rangaistuksiin tuomittujen määrä lisääntynee jonkin verran
- Elinkautisvankien määrän (1.1.2003 yhteensä 74) kasvu jatkuu
- Ulkomaalaisten määrä voi lisääntyä tällä vuosikymmenellä noin 500:aan
- Naisten määrä lisääntyy muutamalla kymmenellä
- Tutkintavankien määrä kasvaa ja poliisin tiloissa säilytettävien tutkintavankien määrää pyritään vähentämään, jolloin paine vankiloissa kasvaa
- Nuorten, alle 21-vuotiaiden määrä (1.1.2003 yhteensä 119) lisääntyy muutamalla kymmenellä, joskin nuorille kehitetään /otetaan käyttöön uusia vaihtoehtoisia seuraamuksia
- Sopimushoitoa kehitetään vankeuden vaihtoehtona
- Päihderiippuvuus säilyy suurena ongelmana, vaikka päihdeongelmaisten osuus ei enää sanottavasti lisääntyne.

Nykyisen tilanteen perusteella arvioituna vankeinhoitolaitoksen laitospaasiteetin ja henkilöstön mitoituksessa on tällä vuosikymmenellä varauduttava lähes 4000 vangin suuruiseen päivittäiseen määrään.

#### **4 VANKEUDEN MÄÄRITTELY PROSESSINA**

Aluevankilalla tarkoitetaan maakuntaperusteella

##### **Vankeuden tavoite**

Vankeutta tarkastellaan vankeuslain mukaisena suunnitelmallisena prosessina, jonka tavoitteena on sekä turvallinen rangaistuksen suorittaminen että vaikuttaminen uusintarikollisuuteen. Rakennemuutosryhmä käsitteli vankeutta uuden vankeuslain perusteella keskeytymättömänä jatkumona, joka edellyttää uudenlaista toiminnan ohjauksen ja johtamisen kehittämistä prosessimallin suuntaan. Tarkastelu on tehty nimenomaan sekä vangin että vankilan näkökulmasta.

Vankeuden suorittaminen on suunnitelmallinen prosessi, jonka aikana vanki osallistuu erilaisiin toimintoihin, jotka tukevat tavoitteiden toteutumista. Vankeusprosessin esittäminen kolmena vaiheena, yksinkertaistaa toimintojen organisoimisen kuvaamista. Jaottelulla on haluttu myös osoittaa, että mikäli arvioiteja ja suunnitelmallisuutta lisätään ennen tuomion suorittamista ja vapauttamisvaiheessa, niin se tulee edellyttämään myös lisäpanostusta toiminnan resurssointiin.

Vankeusprosessin tärkeimmät tarkastelukulmat ovat:

- vanki (ml omaiset)
- uusi vankeuslakipaketti
- rikosseuraamuksen toimeenpano-organisaatio
- sidosryhmät (ml rikoksen uhrin).

##### **Nykyisen vankeusprosessin puutteita ja ongelmia:**

- vankeja koskeissa keskeisissä tiedoissa on puutteita ja toisaalta päällekkäisyyksiä, eivätkä tiedot ole käyttökelpoisessa tietojärjestelmässä (mm. minkälaisia vankeja tulee ja mitä yksittäiselle vangille tapahtuu ja mihin toimintoihin hän osallistuu)
- vangin sijoittuminen toimintoihin riippuu vankilan tarjonnasta, vankilan työvoiman tarpeesta ja vangin omasta, satunnaisesta aktiivisuudesta
- vankilan toimintojen vaikuttavuutta vangin toimintakyvyn edistämiseksi ei arvioida muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta

- vangin tilannetta ja ominaisuuksia ei vapautusvaiheessakaan arvioida, eikä tietoja kerry mihinkään järjestelmään niin, että vapautumistilannetta voitaisiin verrata tulotilanteeseen
- tiedon kulku valvonnasta sijoittajayksiköille ei ole riittävää
- vankien siirrot ovat osin suunnittelemattomia, eivätkä palvele vankeuden tavoitteita

## **Vankeuden ydinprosessissa on kolme vaihetta:**

### ***1 Arviointi – ja suunnitteluvaihe***

Heti rangaistuksen suorittamisen alussa tehdään vangeista riski- ja tarvearviointi. Arvioinnissa kartoitetaan mm seuraavat tekijät:

- rikostausta,
- terveydentila ja työkyky,
- päihdetausta,
- koulutustaso,
- sosiaalinen tilanne,
- työhistoria ja työtaidot
- muita ns. kriminogeenisiä tekijöitä, joilla tarkoitetaan rikoksen uusimisriskiin vaikuttavia tekijöitä,
- laitosturvallisuuden tarve ja aste.

Riski ja tarvearvion perusteella laaditaan rangaistusajan suunnitelma. Tässä vaiheessa suunnitellaan alustavasti ne toiminnot, joiden avulla vanki voi edistää rikoksetonta elämäntapaansa ja valitaan laitokset, joissa vanki suorittaa rangaistustaan. Vangin sijoittaminen laitokseen pyritään toteuttamaan rangaistusajan suunnitelman perusteella.

Arviointi ja suunnitteluvaihe toteutetaan sijoittajayksikössä. Sijoittajayksikkö vastaa vankeusprosessin toteutumisesta. Sijoittajayksikkö päättää myös kaikista vankien sijoituksista ja siirroista. Sen tehtävänä on myös koota riski- ja tarvearvioista perustietoja, joita voidaan käyttää vankiloiden toimintojen suunnittelussa sekä vastaa vankipaikkakapasiteetin käytöstä. Sijoittajayksikkö vastaa myös vankiloiden ja poliisin välisestä tiedonkulusta siten, että mm etsintäkuulutustiedot, lähestymiskiellot ja tiedot keskeneräisistä oikeusprosesseista ovat käytettävissä tehtäessä vankeja koskevia päätöksiä. Mikäli kaikista vangeista tehdään riski- ja tarvearvio, tarkoittaa se valtakunnallisesti yli 7 000 arvion tekemistä vuodessa ja niiden pohjalta laadittua alustavaa rangaistusajan suunnitelmaa. Tutkintavankeusaikaa voidaan hyödyntää arviointien teossa. Lyhyiden tuomioiden osalta on tärkeää saada tarvittavat tiedot nopeasti.

### ***2) Suorittamisvaihe***

Suorittamisvaihe koostuu niistä toiminnoista ja laitossijoituksista, jotka on kirjattu vankeusajan suunnitelmaan. Suorittamisvaiheessa toteutetaan alustavaa suunnitelmaa arvioimalla sitä määrätyn väliajoin ja tarkentamalla sitä tarpeen mukaan. Tässä vaiheessa vanki osallistuu ensisijassa niihin toimintoihin, joiden avulla pyritään vaikuttamaan rikoksen uusintariskiin. Näitä toimintoja ovat mm työtoiminta, päihdeohjelmat, ammatillinen ja peruskoulutus ja muut toimintaohjelmat vankilan päiväjärjestyksen mukaisesti. Vanki suorittaa rangaistustaan riski- ja tarvearvioinnissa määritellyn turvallisuustason mukaisessa vankilassa ja siirtyy rangaistusajan edetessä mikäli mahdollista avoimempiin oloihin. Suorittamisvaihe on vankeusprosessin pitkäkestoisin vaihe.

### ***3) Vapauttamisvaihe***

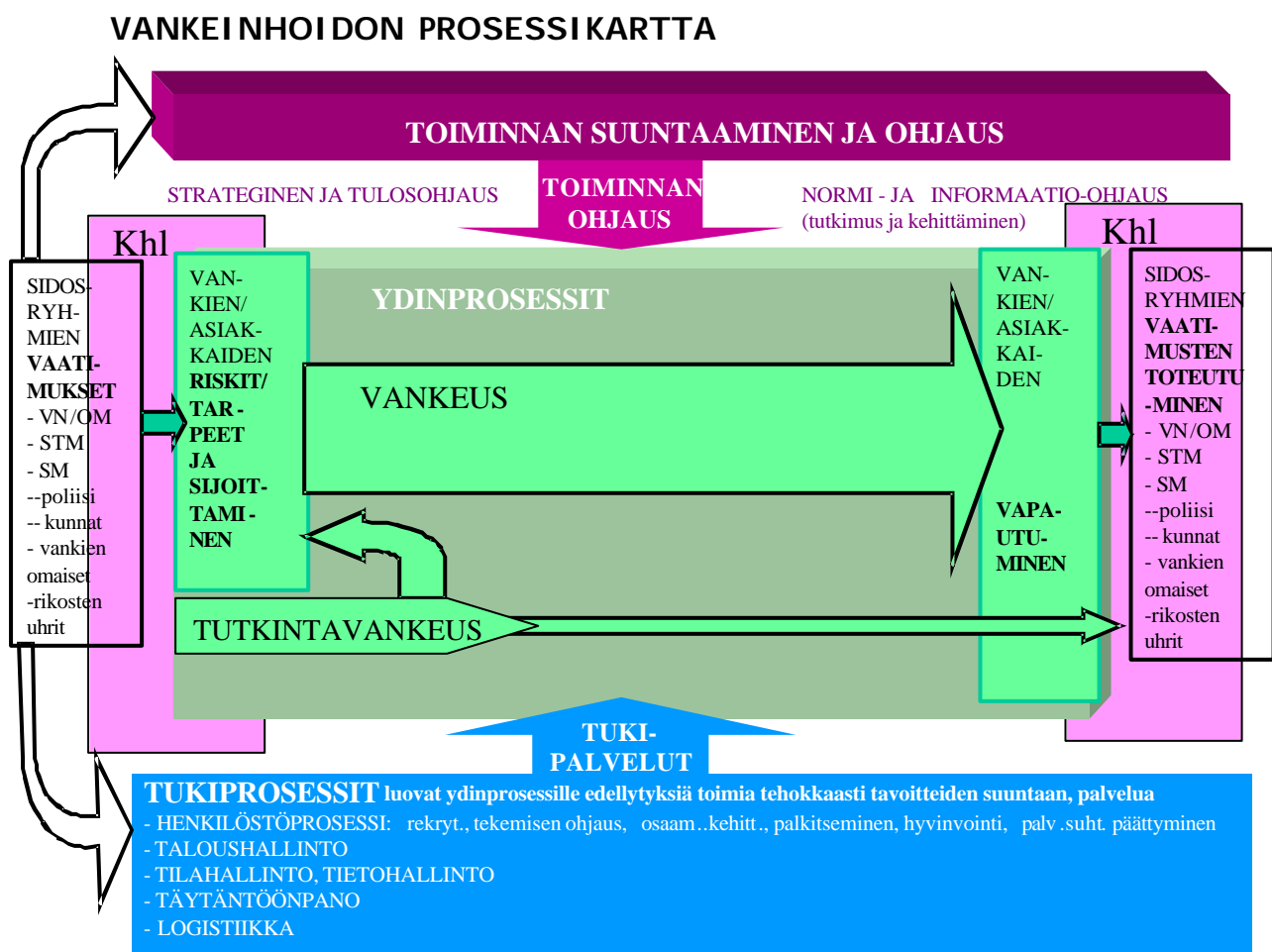
Vankeusaikaa koskevaan suunnitelmaan tehdään jo alustava vapauttamissuunnitelma, jota tarkennetaan vapauttamisajankohdan lähestyessä. Vapauttamis- ja valvontasuunnitelmat tehdään nykyistä perusteellisemmin ja riittävän ajoissa ennen vapautumista. Vapauttamisvaiheen toiminnot pyritään tekemään kiinteässä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Tässä vaiheessa keskeisiä sidosryhmiä ovat mm:

- kriminaalihuoltolaitos
- kuntien sosiaali- ja terveystoimi
- koulutusviranomaiset
- työvoimaviranomaiset ja työnantajat
- päihde- ja muut kuntoutuslaitokset

Suunnitelmalliseen vankeuden suorittamiseen kuuluu periaate, että rangaistuksen täytäntöönpanon aikana vastuu siirtyy asteittain vangille itselleen niin, että tuomion lopussa laitoksen muodollinen kontrolli olisi vähäistä. Samoin myös vastuu omien asioiden hoitamisesta siirtyy yhä enemmän tuomion lopussa vangille itselleen. Vankeuslakia koskevassa ehdotuksessa esitetään, että alle vuoden vankeustuomiot suoritettaisiin pääasiassa avolaitoksissa. Samaan tavoitteeseen pyritään myös nykyisin lyhyissä rangaistuksissa ja myös pitkien rangaistusten loppuvaiheessa.

Vapauttamisvaiheeseen tarvitaan myös uudenlaisia vapauttamisyksiköitä. Niitä tarvitaan sellaisiin suurten asutuskeskusten läheisyyteen, joihin vapautuu paljon vankeja ja joissa tarvittava tiedonvaihto ja toimintojen organisoiminen on helppoa kriminaalihuoltolaitoksen ja muiden sodoryhmien kanssa. Käytännössä vankeja tulee vapautumaan lähes kaikista vankiloista, joissa tulee kehittää myös vapauttamiseen tähtäviä toimintoja.

Koska prosessimallin toteuttaminen on vaativa ja mittava työ, rakennemuutos Hankkeessa on kuvattu vain **vankeinhoidon prosessikartta**:



## Rake-hanke ehdottaa prosessimallin osalta

Asetetaan hanke määrittämään ja kehittämään vankeusprosessia ja vankeutta tukevia prosesseja.

- Prosessien kehittämisen avulla parannetaan vankeinhoidon suunnitelmallisuutta, tavoitteellisuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena on vapauttaa voimavaroja uudelleen kohdennettavaksi.
- Laaditaan prosessikuvaukset vankeudelle sekä vankeutta tukeville prosesseille. Määritykset tehdään erikseen ydin- ja tukiprosessien osalta kuitenkin siten, että Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen väliset rajapinnat määritetään yhteisesti.

## 5 VANKILAN ORGANISOINNIN VAIHTOEHTOJA

### 5.1 Prosessiajattelu rikosseuraamuksen organisoinnin ja suunnittelun perustana

Prosessiorganisaatiota luonnehditaan läpinäkyväksi, nopeaksi ja hallinnollisesti matalaksi, jossa prosessit on kuvattu työvaihetasolle asti. Prosessiajattelu on tehokas tapa purkaa sektori- ja asiantuntijaohjausta, joka liiallisena aiheuttaa päällekkäistä työtä ja toisaalta sektorien rajapinnoissa kitkaa tai prosesseihin suoranaisia aukkoja. Nykyaikaisen laadunhallinnan perusedellytys on toiminnan jäsentäminen prosesseiksi.

Laajempien ja useita virastoja/hallinnonaloja koskevan tavoitehierarkian ja tuloksetjun määrittelyssä on välttämätöntä määrittellä toimintaprosessit ja niiden laatu, jos halutaan aukoton ketju panoksista yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

### 5.2 Prosessiorganisaation hyödyntäminen vankeinhoidossa

Nykyisin vankeinhoito toimii funktionaalisen, sektoriorganisaation mukaisesti. Prosessiajattelun hyväksikäyttö vankeinhoidossa edellyttää uutta näkökulmaa, joka ei saa kuitenkaan heikentää turvallisuustehtävien hoitamista. Prosessimallin edellyttämää prosessien tunnistamista on tehty lähinnä tietojärjestelmien suunnittelun yhteydessä. Kriminaalihuoltolaitos on edennyt pidemmälle kuin Vankeinhoitolaitos, koska Kriminaalihuoltolaitoksella on käytössään asiakastietojärjestelmä, jonka suunnittelu on perustunut osaltaan prosessikuvauksiin. Vankitietojärjestelmä on yhä keskeneräinen. Muodollinen täytäntöönpano (nimilehti ja oikeudellisen yksikön tuomiorekisteri) toimivat atk-järjestelmän avulla.

Miten pitkälle prosessimallia voidaan soveltaa rikosseuraamusalalla, selviää jatkotyön jälkeen. Todennäköisesti vain osa toiminnoista on tarkoituksenmukaista toteuttaa prosessimallin avulla. Kyseessä on molempien piirteiden ja näkökulmien onnistunut yhdistelmä.

Prosessiajattelun ja -organisaation tuottamia hyötyjä rikosseuraamushallintoon:

- vankeuden tavoitteet kirkastuvat kokonaisuutena
- turha ja päällekkäinen työ vähenee
- ydintoimintoihin saadaan kohdennettua lisää resursseja
- laitosten välinen yhteistyö ja roolit selkeytyvät
- tukipalvelujen rooli, tehtävät, työnjako ja työtavat tehostuvat
- laitokset voivat vaikuttaa omiin tavoitteisiinsa osana tavoite-keinohierarkiaa
- tulosohejaus saa uutta sisältöä
- laadunhallinta liittyy saumattomasti varsinaiseen toimintaan
- rikosseuraamusviraston ja OM/kriminaalipoliittisen osaston roolit ja tehtävät selkiytyvät

- seuraamusten läpinäkyvyys ja yhteistyö sidosryhmien kanssa paranee

### 5.3 Nykyisen aluemallin, laitusrakenteen ja vankilaorganisaation arviointia

Nykyisen aluemallin ja varsin itsenäisten vankiloiden muodostaman, funktionaalisen organisaation hyvinä puolina pidettiin mm seuraavia asioita:

- Pieni vankila/yksikkö on toiminnallisesti hyvä, erityisesti lähityössä vaikuttava
- Vastuusuhteet ovat selkeitä
- Vankiin liittyvien yksittäisten asioiden hoito on lähellä vankia

Nykyisen aluemallin ja varsin itsenäisten vankiloiden muodostaman, funktionaalisen organisaation keskeisinä ongelmina pidettiin mm seuraavia asioita:

- monet vankiloista ovat liian pieniä hallinnollisia kokonaisuuksia, josta johtuu monia ongelmia:
  - uuden vankeuslain mukainen täytäntöönpanon eteneminen suunnitelmallisena prosessina tuottaa vaikeuksia
  - ei saavuteta ”suurtuotannon” ja erikoistumisen etuja
  - tukipalvelut ja hallinto vievät liian suuren osan resursseista
  - samat asiat tehdään moneen kertaan
- lähityö edellyttää lisää resursseja
- muutosjohtaminen liian vähäistä
- vankeusprosessi katkeaa liian usein, kun vanki vaihtaa vankilaa
- laitosten välinen tiedon kulku ei ole riittävää
- päätöksenteon monimutkaisuus ja sektoroituminen
- liiallinen organisaation sulkeutuneisuus
- kaikki pitää tehdä ja tuottaa itse kustannuksista riippumatta
- hallinnollisten näkökohtien ja tehtävien ylikorostuminen
- vankiloiden sijainti ei ole optimaalista väestökeskittymiin nähden
- kustannustehottomuus ja kustannustietoisuuden puute
- tulosohejaus ja tulosvastuu ei konkretisoidu vankilan johtamisessa, koska puuttuu tavoitteiden selkeä määrittäminen, niistä sopiminen ja niihin sitoutuminen sekä tulсарviointiin perustuvat palkkiot.

#### Nykyinen aluemalli

Aluemalli on Rikosseuraamusviraston johtamisen työväline ja siitä säädetään Rikosseuraamusviraston työjärjestyksessä, joten tehtävät ja toimivalta ovat muotoutuneet sen mukaisiksi. Nykyisen aluemallin suurimpana vahvuutena voidaan pitää sen pieniä kustannuksia ja keveyttä. Organisointi toimii parhaiten tulosneuvottelujen välitysmekanismina ja henkilöstöasioiden hoidossa sekä erikseen sovittavissa kehittämishankkeissa.

Nykyisen aluemallin suurimpana heikkoutena voidaan pitää liian voimakasta keskittymistä hallinnollisiin tehtäviin ja aluejohtajien puutteellista päätösvaltaa resurssien osalta. Asetetut tavoitteet esim. yhteistyön ja työnjaon osalta eivät ole toteutuneet ainakaan riittävästi.

Nykyisen aluemallin avulla ei pystytä toteuttamaan parhaalla mahdollisella tavalla uutta vankeuslakia ja prosessimallia. Nykyinen aluemalli on voimassa 31.12.2003 asti. Uusi vankeuslaki tulee voimaan 1.1.2005.

### 5.4 Uusien organisointivaihtoehtojen muodostaminen ja vertailu

Suomessa pidetään varsin itsestään selvänä sitä, että vankeinhoito on nimenomaan valtion organisaation voimin hoidettavaa toimintaa. On esitetty näkemyksiä, että jos vankeinhoitopalveluita



hankittaisiin yksityisten tai yleishyödyllisten tahojen järjestäminä, vankeinhoito olisi taloudellisesti nykyistä kannattavampaa. Nämä kannanotot eivät kuitenkaan johtaneet vakaviin vankeinhoidon vaihtoehtojen järjestämistapojen pohdintaan. Perustuslain voimaantulo tyrehtyi tämän pohdinnan, koska sen 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Vaihtoehtojen organisaatiomallien muodostamisen lähtökohdiksi otettiin nykyisen organisaation puutteiden korjaaminen ja prosessimallin sekä uuden vankeuslain käyttöönoton edistäminen. Tavoitteena oli määritellä rangaistuslaitokseksi sellainen organisatorinen kokonaisuus, jossa vankilan kapasiteetti vastaa toiminta-alueen vankikertymää ja joka on sellainen toiminnallinen kokonaisuus, että se kykenee vastaamaan kaikista vankeusprosessin vaiheista. Vankikertymiä arvioitiin mm. lääni-, kihlakunta- ja maakuntajaon perusteella. Läänijaon ei arvioitu tukevan toiminnallisesti vankeinhoidon tavoitteita. Arviointikriteereistä maakuntajako osoittautui toimivimmaksi ottaen huomioon sidosryhmät, vankikertymät, nykyinen laitokanta sekä vankipaikkoina että toiminnallisena kapasiteettina arvioituna.

Vaihtoehtoisiksi valittiin kuuden aluevankilan ja neljän vankeinhoitoalueen mallit. Kuuden aluevankilan malli ja niihin kuuluvat vankilat on kuvattu seuraavan sivun kartalla. Alueellisten tarkastelujen pohjaksi valittiin maakuntajako, joka tulee olemaan myös sisäasiainministeriön alueiden kehittämisen ja muiden hallintojen tarkastelukulma tulevaisuudessa (esim. Iskukykyisempi Suomi-raportti, 22.1.2002/Sisäasiainministeriö). Erot neljän ja kuuden vankilakokonaisuuden välillä ovat lähinnä tarkoituksenmukaisuus- ja mittakaavakysymyksiä. Ohjaukseen ja rakenteeseen liittyvät perusratkaisut ovat samoja. Kuuden vankilakokonaisuuden mallista on suhteellisen helppo tarvittaessa siirtyä viiden tai neljän kokonaisuuden malliin.

**KUUSI ALUEVANKILAA**

**sininen raja määrittää aluevankilan toiminta- ja vankikertymäalueen, musta raja on maakuntaraja**

**ALUEMALLISSA NELJÄ VANKEINHOITOALUETTA**

Itä- ja Kaakkois-Suomi yhdistetään ja samoin

Lounais-Suomi ja Häme

Pohjois-Suomen ja Uudenmaan osalta ei muutoksia

**KUUDEN ALUEVANKILAN RAJAT****VHL:N LAITOKSET****KHL:N TOIMIPAIKAT**

Vankila



Avolaitos, työsiirtola



Khl:n toimipaikka

1.5.02    1.5.02    2001    2000

**Vangit / v-paikat / t-menot / hlöt**

3.428 / 3.362 / 133,0 Me / 2.526

**Khl:n toimipaikat**

- 1.Espoo
- 2.Helsinki
- 3.Hämeenlinna
- 4.Joensuu
- 5.Jyväskylä
- 6.Kajaani
- 7.Kemi-Tornio
- 8.Kotka
- 9.Kouvola
- 10.Kuopio
- 11.Lahti
- 12.Lappeenranta
- 13.Mikkeli
- 14.Oulu
- 15.Pori
- 16.Rovaniemi
- 17.Seinäjoke
- 18.Tampere
- 19.Turku
- 20.Vaasa
- 21.Vantaa

**ITÄ-SUOMEN ALUEVANKILA**

vangit/v-paikat/t-menot/hlöt

**434 / 425 / 18,9Me / 334**

**POHJOIS-SUOMEN ALUEVANKILA**

vangit/v-paikat/t-menot/hlöt

**469 / 426 / 19,1Me / 330**

**HÄMEEN ALUEVANKILA**

vangit/v-paikat/t-menot/hlöt

**494 / 606 / 23,9Me / 513**

**LOUNAIS-SUOMEN ALUEVANKILA**

vangit/v-paikat/t-menot /hlöt

**410 / 555 / 20,5Me / 410**

**KAAKKOIS-SUOMEN ALUEVANKILA**

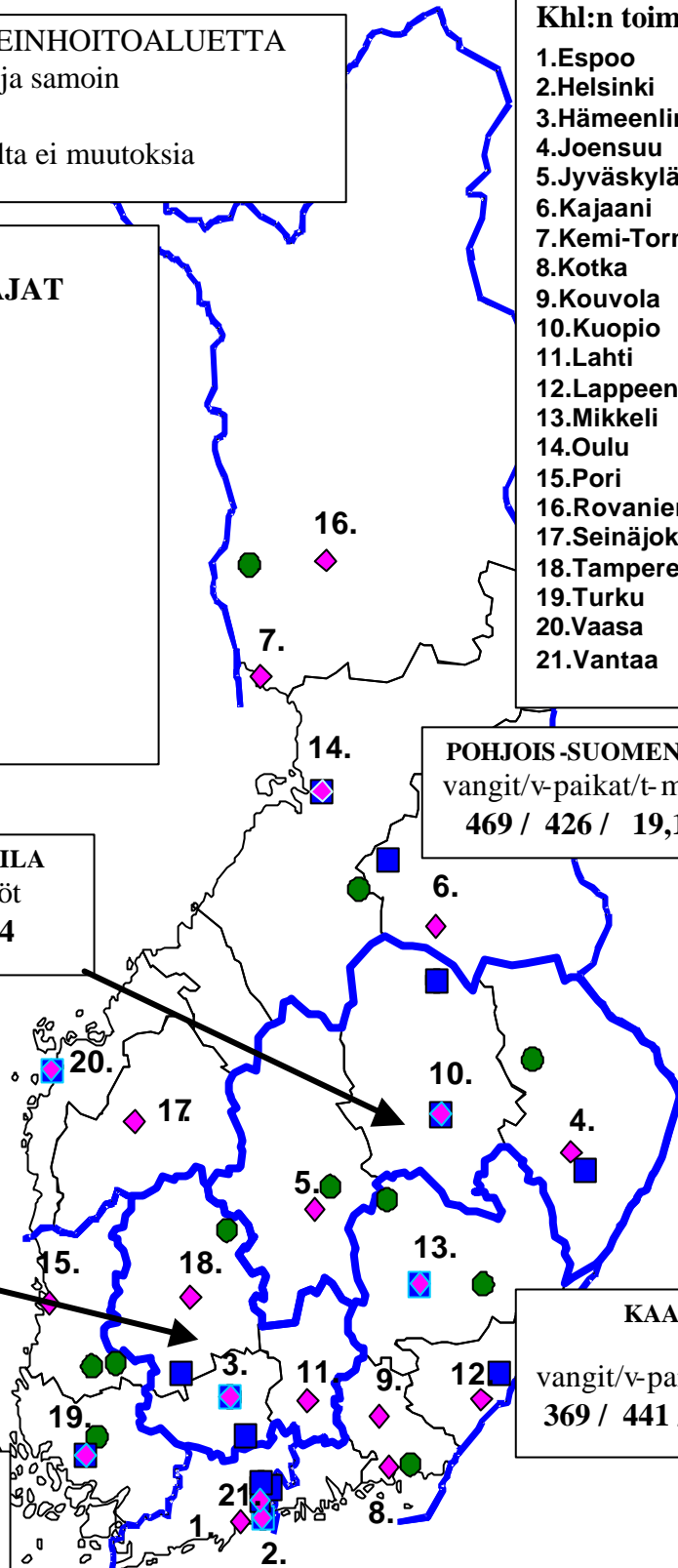
vangit/v-paikat/t-menot/hlöt

**369 / 441 / 16,79Me / 289**

**UUDENMAAN ALUEVANKILA**

vangit/v-paikat/t-menot /hlöt

**1022 / 909 / 33,9Me / 652**



### Neljän vankeinhoitoalueen malli

Eräänä vaihtoehtona tarkasteltiin mallia, jossa olisi neljä aluetta, jotka muodostuisivat maakuntapohjaisesti siten, että kuuden aluevankila mallista yhdistetään Itä- ja Kaakkois-Suomi sekä Lounais-Suomi ja Häme, Pohjois-Suomen ja Uusimaan osalta ei tulisi (ks edellisen sivun kartta).

Neljän alueen mallin vahvuuksia:

- pieni lukumäärä
- vankien kuljetukset alueiden välillä vähäisiä
- monipuolisempi palvelujen tarjonta
- mahdollistaa keski-/välijohdon vähentämisen eli uudelleen kohdentamisen

Neljän alueen mallin heikkouksia:

- aluekonttori kasvaa liian suureksi, ei toimi
- vankilat säilyttävät autonomian
- pitkät etäisyyden haittaavat mm. sidosryhmäsuhteiden hoitoa
- syntyy ns väliportaan hallinto

### Kuuden aluevankilan organisaatiomalli

Rakennemuutoshanke päättyi esittämään kuuden aluevankilan tai laitospäätöskokonaisuuden mallia, joka on pelkistetyksi kuvattu edellisen sivun kartalla. Aluevankilan rajat noudattavat maakuntien rajoja mutta eivät läänien rajoja. Aluevankiloita olisivat Uusimaa, Lounais-Suomi, Häme, Pohjois-Suomi, Itä-Suomi ja Kaakkois-Suomi.

Vankeinhoitolaitoksen toimintaa ohjaa rikosseuraamusvirasto. Vankeinhoitolaitos muodostuu 6 aluevankilasta sekä hallintokeskuksesta. Aluevankilan toiminnasta vastaa **vankeinhoitojohtaja**. Aluevankilassa on esikunta, jossa toimii toiminnoista ja turvallisuudesta vastaavat asiantuntijat sekä resursseista ja hallinnosta vastaava asiantuntija.

### Aluevankilan yksiköt

#### *Sijoittajayksikkö:*

jota johtaa **vankeinhoitojohtaja** ja jossa työskentelee riski- ja tarvearvioinneista sekä vankeusajan suunnitelman tekemisestä vastaavat työntekijät. Sijoittajayksikkö on moniammatillinen tiimi, jolla on esimies ja jossa on myös turvallisuuden asiantuntemus. Yksikkö voi fyysisesti sijaita jonkin vankilan yhteydessä.

Yksikön tehtävinä ovat:

- Laatia kaikista rangaistuslaitokseen tulevista vangeista riski- ja tarvearvio, jonka avulla kartoitetaan uusintariskien vaikuttavat tekijät sekä ne tarvealueet, joihin vaikuttamalla uusintariskiä voidaan vähentää.<sup>2</sup>
- Laatia alustava rangaistusajan suunnitelma, jossa määritellään vangin laitosturvallisuuden aste rangaistuksen suorittamisen eri vaiheissa sekä valitaan alustavasti ne yksiköt ja toiminnat, joissa vanki suorittaa rangaistustaan. Rangaistusajan suunnitelmaa täsmennetään ja tarvittaessa muutetaan sijoituslaitoksessa. Alustava rangaistusajan suunnitelma sisältää myös alustavan poistumislupien käyttämistä koskevan suunnitelman sekä vapauttamissuunnitelman.
- Ratkaista aluevankilan yksiköihin tapahtuvat vankien sijoitukset sekä yksiköiden välillä toteutettavat siirrot.
- Seurata sitä, miten sijoittajayksikössä tehtyjä suunnitelmia on kyetty sijoitusyksiköissä toteuttamaan. Koottuja tietoja käytetään hyväksi suunniteltaessa aluevankilan toimintoja.
- Vastata vankeusprosessista.
- Vastata aluevankilan kapasiteetin käytöstä ja käyttöasteen tasaamisesta.

<sup>2</sup> Kun on kyse lyhyestä vankeusrangaistuksesta, riski- ja tarvearvio sekä rangaistusajan suunnitelma on tarkoituksenmukaista tehdä ennen tuomitun vankilaan tuloa.

- Kartoittaa etsintäkuulutukset ja lähestymiskiellot ja vastaa siitä, että vankia koskevat tiedot ovat käytettävissä.

### ***Sijoitusyksikköinä toimivat vankilat:***

joissa työskentelee valvontahenkilökuntaa, erilaisten vangeille järjestettävien toimintojen vetäjiä ja vankien asioiden hoitamisen mahdollistavia asiantuntijoita. Yksiköt ovat valvonnaltaan eri asteisia. Sijoitusyksiköt voivat olla kooltaan, tehtäviltään ja toiminnoiltaan erilaisia, esim. tutkintavankeusyksikkö, työtä tarjoava avolaitosyksikkö, koulutukseen tai päihdekuntoutukseen erikoistunut avolaitosyksikkö jne.

Yksiköiden johtamismallit suunnitellaan yksiköiden koon, maantieteellisen sijainnin ja perustehtävien mukaisesti. Jonkin vankimäärältään isomman yksikön alaisuudessa voi olla alayksikkö, jolla ei tarvitse olla omaa johtajaa.

### ***Vapauttamiseen erikoistuneet yksiköt:***

joiksi voivat erikoistua jotkut sijoitusyksiköt tai erikseen tehtävää varten perustetut osastot. Vapauttamiseen erikoistuneiden yksikköjen toiminnot painottuvat vapautumiseen ja henkilöstö rakenne muotoutuu tehtävien mukaisesti. Sidosryhmäsuhteet painottuvat kuntien sosiaalipalvelujen suuntaan.

Aluevankilassa voi sijaita myös sijoittajayksikköön kuuluva (kyse on hallinnollisesta yhteydestä, ei fyysisestä yhteydestä) **vapauttamisyksikkö**, johon tulevat erityisiä vapauttamiseen liittyviä tukitoimenpiteitä edellyttävät pitkäaikaista vankeusrangaistusta suorittaneet vangit. Tukitoimenpiteet liittyvät omaehtoisen asumisen, kuntoutustoimien jatkamisen sekä työllistymisen tukemiseen. Vapauttamisyksikössä työskentelee päätoimisesti vain muutama vankeinhoitolaitoksen virkamies. Lisäksi vapauttamisyksikön käytössä on tarvittava määrä aluevankilan ja kriminaalihuoltolaitoksen paikallisen aluetoimiston virkamiesten työpanosta. Vapauttamisyksikön organisoimisessa sijoittajayksikön yhteyteen etuna on se, että näin sijoittajayksikkö voi läheltä seurata, mihin tuloksiin aikanaan tehty sijoittamisratkaisu on johtanut niissä tapauksissa, joissa vangin vapautuminen tapahtuu vapauttamisyksiköstä. Näin voidaan tehokkaasti seurata sijoittajayksikkö- ja rangaistusajansuunnitelmatoiminnan tavoitteiden toteutumista. Tällä organisointiratkaisulla hahmotetaan myös kriminaalihuoltolaitoksen ja sijoittajayksikön yhteistyökaari, joka voi alkaa jo ennen tuomitun vankilaan tuloa ja päättyy vangin ehdonalaisten vapauden valvonnan alkaessa.

Edellä todetusta vapauttamisyksiköstä vapautuvat vain harvat ja erityisiä vapauttamistoimenpiteitä edellyttävät vangit. Valtaosa vangeista vapautuu sijoitusyksiköstä. Näissäkin tapauksissa sijoittajayksikkö tarvittaessa osallistuu vangin vapauttamiseen liittyviin erityistoimenpiteisiin.

### **Kuuden aluevankilan mallin vahvuuksia verrattuna neljän vankeinhoitoalueen malliin:**

- edistää ja tukee uuden vankeuslain ja vankeusprosessin toimeenpanoa,
- muodostaa aidon tulosityksikön, jolla on tulosohjauksen ja –johtamisen edellyttämät resurssit, toimivalta ja vastuu,
- ovat tunnusluvuiltaan lähes identtiset, mikä helpottaa resurssien jakamista, tulosohtausta ja vertailukelpoisuutta,
- mahdollistaa keski-/välijohdon vähentämisen eli resurssien uudelleen kohdentamisen
- mahdollistaa tehtävien ja virkojen vähentämisen ja siirron Rikosseuraamusvirasto
- helpottaa yhteistyötä Kriminaalihuoltolaitokseen ja sidosryhmiin sekä verkostoihin etäisyyksien lyhenemisen takia

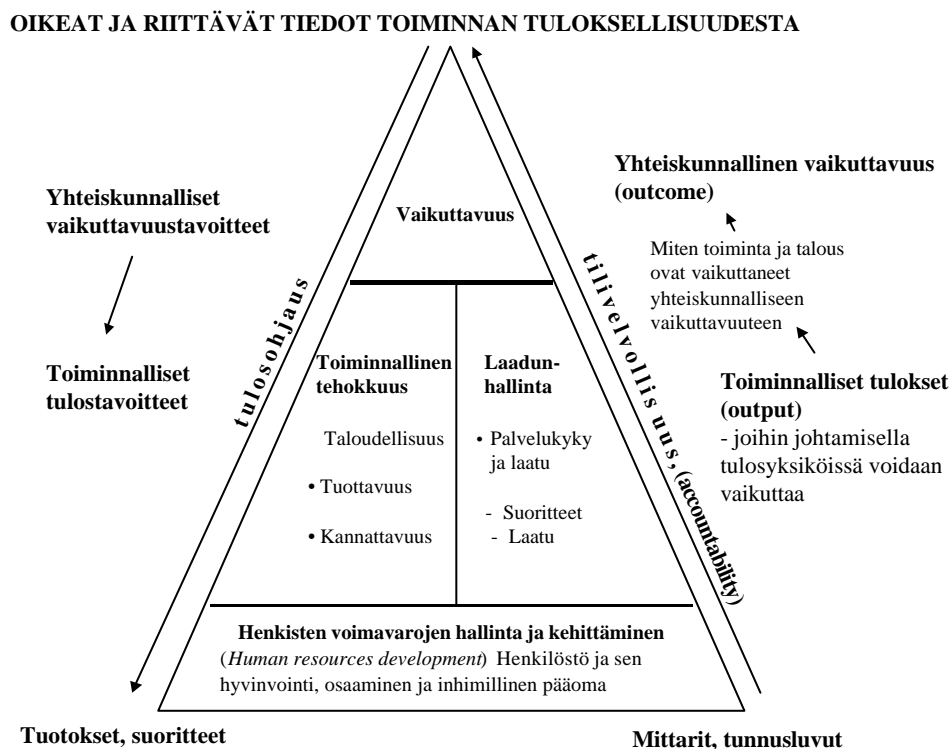
### **Kuuden aluevankilan mallin heikkouksia verrattuna neljän vankeinhoitoalueen malliin:**

- maantieteellisen jako ei täsmää Kriminaalihuoltolaitoksen nykyisten alueiden kanssa
- vankien toimintamahdollisuuksien kapeneminen
- esikunta voi kasvaa liian suureksi ja päätöksenteko etäännyy

## 5.5 Vankeinhoidon ohjaus ja Pohjois-Suomen aluevankilan organisoinnin perusmalli

Oikeusministeriön ja siinä yhteydessä myös kriminaalipoliittisen osaston tulosohjaus on kehittämisen kohteena. Muutos- ja kehittämispaineita tulee keskushallinnon uudistuksen myötä, Valtiontalouden tarkastusviraston ja muiden tarkastustoimien tuloksena sekä valtionhallinnon johdon kehittämisstrategioiden perusteella. Rake-hankkeen ehdotukset tukevat näitä uudistuksia. Kyseessä on kuitenkin niin suuri muutos, että sen edellyttämiä analyysejä ja toimenpide-ehdotuksia ei ole tarkoituksenmukaista esittää tässä raportissa. Uudistukset tulevat koskemaan tulosohjausjärjestelmää, tulosneuvotteluja, tulosjohtamista sekä ohjaus-, suunnittelu- ja seurantamenetelmiä. Myös johtoryhmätyöskentely ja kehityskeskustelut kaipaavat arviointia sekä suunnitelmallista ja käytännön läheistä kehittämistä.

Keskushallintohankkeen yhteydessä asetetun tulosohjauksen kehittämisryhmän mukaan tulosvastuun toteuttaminen edellyttää realistista tavoiteasettelua ja aitoa voimavarojen mitoitusta koskevaa keskustelua. Kehittämisen viitekehys ohessa:

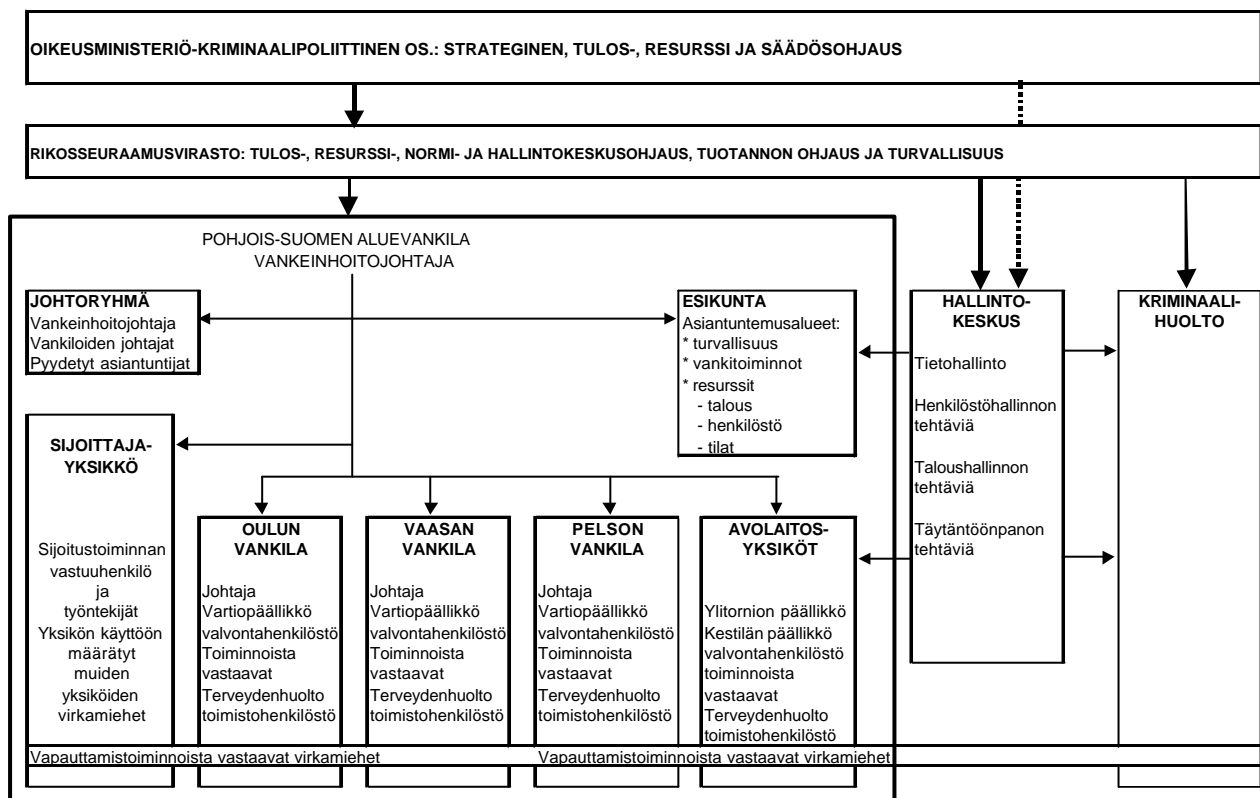


Tulee kehittää mittareita toiminnan laadun arviointiin sekä resurssien mitoittamiseen sen seikan osoittamiseksi, mitä kulloinkin käytössä olevilla resursseilla pystytään tavoitellusta lopputuloksesta saavuttamaan. Toiminnan tavoitteet ja resurssien mitoitus on kytkettävä tiiviisti toisiinsa ja tavoitteiden on oltava realistisia resursseihin nähden.

Seuraavan sivun kaaviossa on kuvattu **koko vankeinhoidon ohjausjärjestelmä ja Pohjois-Suomen aluevankilan organisaatio**. Aluevankilaan kuuluvat sijoittajayksikkö sekä viisi sijoitusyksikköä. Sijoittajayksikön yhteydessä toimii erityinen vapauttamisyksikkö. Sijoitusyksiköissä on eri turvallisuustason mukaisia osastoja vankeusrangaistusta suorittaville vangeille ja tutkintavangeille. Niin ikään paikkoja on naisvangeille ja nuorille vangeille. Aluevankila pystyy tarjoamaan melko monipuolisen toimintavalikoiman eri vankiryhmille.

Aluevankilan toiminta-alueella toimii kuusi kriminaalihuoltolaitoksen toimipaikkaa, joiden kanssa aluevankila tekee kiinteää yhteistyötä erityisesti sijoittajatoiminnassa sekä vapauttamisvaiheessa.

## Ohessa vankeinhoidon ohjaus ja Pohjois-Suomen aluevankilan organisaatio:



## 5.6 Aluevankilan ohjaus, johtaminen ja laadunhallinta

Aluevankilaa johtaa vankeinhoitojohtaja. Johtajan välittömässä lähipiirissä työskentelee henkilömäärältään pieni esikunta, johon kuuluvat turvallisuusasiantuntija, vankitoimintojen asiantuntija sekä resurssien ja hallinnon asiantuntija. Turvallisuusasiantuntijan tehtäviin kuuluvat muun muassa turvallisuustietämyksen tuominen sijoittajatoimintaan, poikkeuksellisissa tilanteissa tutkinnan turvaaminen, tutkintamenetelmien ja pakkokeinojen käytön asiantuntijuus sekä yhteydenpito turvallisuusalan sidosryhmiin. Vankitoimintojen asiantuntija vastaa toimintojen kehittämisestä ja koordinoinnista. Aluevankilanjohtaja vastaa siitä, että turvallisuusnäkökohdat ja toiminnalliset tarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon aluevankilakokonaisuutta, yksittäisiä yksiköitä ja yksittäisiä vankeja koskevista ratkaisuista. Resurssien ja hallinnon asiantuntijalla on yleis-, henkilöstö- ja taloushallinnon asiantuntemus. Näillä asiantuntijoilla on alaisiin yksiköihin nähden nimenomaan asiantuntijuustehtävä, ei esimiehisyytasemaa.

Aluevankilan johtajan apuna aluevankilan johtamisessa toimii **johtoryhmä**, johon kuuluvat vankiloiden johtajat ja johon voidaan kutsua kuultavaksi ja joissa asioita voivat esitellä asiantuntijat ja Kriminaalihuoltolaitoksen edustajat. Johtoryhmä laatii itselleen toimintaohjeen sekä arvioi ja kehittää toimintaansa.

**Aluevankilan johtaja** voi työjärjestyksen määräyksellä antaa sijoittajatoiminnasta vastaavalle toimivallan ratkaista vankien sijoittamisasiat. Näin saavutetaan tavoite, jonka mukaan vankia koskevat ratkaisut tehdään sillä tasolla, jossa vanki parhaiten tunnetaan.

Sijoittajayksikköön on sijoitettu valvontahenkilökuntaa sekä sijoittajatoiminnan toteuttajahenkilökuntaa. Yksikköön sijoitetun oman henkilökunnan määrä on varsin pieni. Lisäksi yksiköllä on yksikön toiminnan edellyttämien tehtävien hoitamiseksi käytettävissään aluevankilan muiden toimintayksiköiden henkilökuntaa siten kuin aluevankilan johtaja määrää. Mahdolliset johto- ja esimiehisyysepäselvyydet ratkaisee aluevankilan johtaja. Siten sijoittajayksikön käyttöön voidaan ja tulee ehkä määrätä muiden yksiköiden valvonta-, toimintojen ohjaus-, terveydenhuolto-, täytöntöönpano- ja toimistohenkilökuntaa.

### **Rake-hanke ehdottaa vankeinhoitolaitoksen organisoinnin ja ohjauksen osalta**

Hanke ehdottaa kuuden aluevankilan mallin käyttöönottoa. Tämä edellyttää kehittämisprojektin asettamista, jonka tehtävänä on:

- Organisaatiomallin täsmentäminen ja toteutuksen seuranta ja koordinointi
- Tarvittavien säädosmuutosten valmistelu
- Tulosohjauksen, -neuvottelujen, -johtamisen ja laadunhallinnan kehittäminen
- Johtamiskoulutuksen suunnittelu
- Aluevankilamallin käyttöönoton kustannusvaikutusten selvittäminen

## 6 HALLINTOKESKUKSEN TEHTÄVÄT JA ORGANISOINTI

Palvelukeskuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä *kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimiston ja aluevankilan ulkopuolista palveluiden tuottajaa, joka kuitenkin kuuluu rikosseuraamusalan hallintoon.*

Aluevankilan johdon ja muun organisaation tulee keskittyä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon ydintehtäviin, eli ehdottomien vankeusrangaistusten turvallisen täytäntöönpanon toteuttamiseen siten, että vankeusajasta muodostuu tavoitteellinen, suunnitelmallinen ja vaikuttava prosessi. Tämä tarkoittaa sitä, että aluevankiloiden organisaatio, henkilöstötarve ja -rakenne määrittää vankeinhoidollisten tavoitteiden ja tehtävien perusteella ja että hallinnolliset ja muut tukitoiminnot organisoidaan perustettavaan hallintokeskukseen. Keskittämällä Rake-hankkeen esittämät talous- ja henkilöstöhallinnon sekä muodollisen täytäntöönpanon tehtävät hallintokeskukseen halutaan suunnata sekä toimivan johdon että koko organisaation resurssit paremmin vankeinhoidon ydintehtäviin.

Palvelukeskuksesta muodostuu paitsi palveluita tuottava organisaation osa, myös toiminnallisesti keskeisen aseman omaava osaamiskeskus, joka osaamisellaan ja ammattitaidollaan tuottaa lisäarvoa koko rikosseuraamusalalle. Hallintokeskukseen organisoitavat tehtäväkokonaisuudet on tarkoituksenmukaista ja taloudellista tuottaa keskitettyinä palveluina muun muassa siksi, että näin kyetään järjeistämään työmenetelmiä, poistamaan toiminnallisia päällekkäisyyksiä, käyttämään laitekapasiteetti tehokkaasti hyväksi, erikoistumaan sekä luomaan ja ylläpitämään asiantuntemusta. Palvelukeskuksessa kyetään myös turvaamaan tehtävien hoitamisen edellyttämät sijaisuusjärjestelyt. Osaamisen keskittäminen lisää myös ammatillisen ohjauksen tehoa sekä toiminnan tehokkuutta. Tukipalveluiden tuottaminen on nykyisessä vankilaorganisaatiossa välttämätön oheistoiminto, mutta ehdotetussa palvelukeskuksessa näistä oheistoiminnoista tehdään hallintokeskuksen ydinprosesseja.

Toimintojen keskittämisellä kyetään parantamaan palvelujen laatua. Palvelut tuotettaisiin asiakasystävällisen, joustavan ja nopean palvelun periaatteita noudattaen. Palvelukeskuksia johdettaisiin palvelun tuottamisen näkökulmasta, jossa tärkeänä ohjaavana tekijänä toimii asiakaspalaute. Tehtävien hallintokeskukseen keskittämisen ensisijaisena tavoitteena eivät ole henkilöstösäästöt, vaan tavoitteena on suunnata henkilöstövoimavaroja nykyistä enemmän vankeinhoidon ydintehtävien tekemiseen. Keskittämisen etuna voidaan pitää myös sitä, että tiettyihin palvelutoimintoihin keskittynyt yksikkö on riittävän asiantunteva ostamaan ja myymään kyseisiä palveluita. Tällaisesta järjestelystä huolimatta säilytettäisiin mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan hankintoja tehtäessä ja palveluita myytäessä.

Vaikka seuraavassa hallintokeskustoiminnan järjestämistä pohditaan pääosin vankeinhoitolaitoksen organisointiin liittyen, on hallintokeskuksen tarkoitus tuottaa palveluita myös kriminaalihuoltolaitoksen käyttöön.

### 6.1 Hallintokeskukseen organisoitavat tehtävät

Hallintokeskukseen organisoitavat tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tukevat rangaistusten täytäntöönpanon ydinprosesseja eli yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa sekä tutkintavankeuden toimeenpanoa. Ne eivät välittömästi liity varsinaiseen täytäntöönpanoon eivätkä ole osa yhdyskuntaseuraamus- tai vankeusprosessin konkreettista toteuttamista. Hallintokeskusten toiminta ei kuitenkaan ole rangaistusten täytäntöönpanosta irrallinen tehtäväkokonaisuus, sillä hallintokeskuksen ohjauksen ja palvelutuotannon tulee määräytyä kriminaalihuollon ja vankeinhoidon sisällöllisten vaatimusten, tarpeiden ja asiakaspalautteen



mukaisesti. Käytännössä tämä varmistetaan tulosohtauksessa ja hallintokeskuksen tekemissä palvelusopimuksissa kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen sekä aluevankiloiden kanssa.

Päätettäessä hallintokeskukseen organisoitavista tehtäväkokonaisuuksista, on vankeinhoito-organisaatioon jätettävien tehtävien ja hallintokeskusten välinen rajausta ja työnjako harkittava tehtäväkokonaisuuksittain. Rake-hanke esittää seuraavien tehtäväkokonaisuuksien organisoimista ensisijaisesti hallintokeskukseen:

**Muodollinen täytäntöönpano** on vankilajärjestelmän keskeinen perustehtävä ja olennaisesti vangin asemaan liittyvä toiminto. Osa täytäntöönpanotehtävistä on tukipalveluluonteisia ja organisoitavissa hallintokeskukseen: tuomiopäätösten kirjaaminen, rangaistusaikalaskelman tekeminen, nimilehden ylläpito, säilyttäminen ja arkistointi sekä täytäntöönpanon lainmukaisuuteen ja täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvät vastuutehtävät. Tehtävien edelleen keskittäminen edellyttää, että täytäntöönpanotiedot ovat suoraan saatavissa tietojärjestelmästä. Täytäntöönpanoon liittyvät tapahtumatiedot kirjattaisiin edelleen laitoksissa. Ylitäytäntöönpanotehtävät, joista Rikosseuraamusviraston oikeudellinen yksikkö huolehtii nykyisin, tehtäisiin palvelukeskuksessa.

Osa täytäntöönpanotehtävistä on välttämättä hoidettava lähellä vankia. Näitä tehtäviä ovat tuomiopäätösten tiedoksianto vangille, täytäntöönpanoprosessin selvittäminen vangille, keskeneräisten oikeusasioden ja niiden edellyttämien toimenpiteiden kartoittaminen, sakkojen maksaminen tai niiden muuntaminen vankeudeksi sekä vangin siirtämisen toiseen laitokseen tai vangin laitoksen ulkopuolella käyntien edellyttämät toimenpiteet. Hankkeen jatkovalmistelun yhteydessä tulee selvittää, vastaako vankila laitoksessa tehtävistä täytäntöönpanotehtävistä vai voiko hallintokeskus vastata myös tästä esimerkiksi järjestämällä sovittavina ajankohtina vankivastaanottoja laitoksissa. Jälkimmäinen vaihtoehto edellyttää palvelukeskukselta vähintäänkin aluevankiloittain hajautettua organisaatiota.

**Taloushallinto** ehdotetaan organisoitavaksi hallintokeskukseen. Taloushallintoa tarkasteltaessa on tehtävä ero taloushallinnon ja resurssivastuun välillä. Vastuu vankiloiden määrärahoista sekä taloussuunnittelusta ja tulosohtauksesta tulee jatkossakin olla aluevankiloiden ja vankiloiden johtajilla.

Aluevankiloissa ja vankiloissa jatkossakin hoidettavia tehtäviä ovat mm. laskujen vastaanotto, tarkistus, tiliointi ja hyväksyminen sekä tuotantotoiminnan laskutus, vankirahojen hoitaminen sekä vankilan kassan hoitaminen. Muilta osin taloushallinto on organisoitavissa hallintokeskukseen, joka tuottaa vankeinhoidon tarvitsemat taloushallinnon palvelut, kuten kirjanpidon, laskujen maksatuksen, sisäisen laskennan ja määrärahasuorituksen tiedot. Paperittomaan laskutukseen ja kirjanpitoon siirtyminen helpottavat taloushallinnon keskittämistä tulevina vuosina.

Taloushallinnon tehtäviä, muun muassa maksupistetoimintoja, on jo keskitetty alueellisesti vankeinhoitolaitoksessa. Länsi-Suomen maksukeskus huolehtii Turun vankiloiden, Vaasan vankilan, Vilppulan vankilan sekä Laukaan vankilan ja Etelä-Suomen maksukeskus rikosseuraamusviraston, kriminaalihuoltolaitoksen sekä Vankeinhoidon koulutuskeskuksen maksupistetoiminnoista. Vankeinhoitolaitoksessa suunnitellaan taloushallinnon tehtävien keskittämistä edelleen Rake-hankkeen linjausten mukaisesti.

**Henkilöstöhallinnolliset** tehtävät esitetään keskitettäväksi hallintokeskukseen. Henkilöstöön liittyvät päätökset, kuten nimitystoimivalta ja nimitysten esittely, uuden palkkausjärjestelmän mukainen palkkaustoimivalta sekä mm. virkavapauksien myöntäminen kuuluvat aluevankiloiden ja vankiloiden johtajille päätettävien toimivaltuuksien mukaisesti.

Hallintokeskukseen on keskitettävissä mm. henkilöstöhallinnon asiakirjojen tuottaminen, tietojen merkitseminen tietojärjestelmiin, nimikirjanpito, palkanmaksu ja erät muut vastaavat tehtävät. Hallintokeskuksen osaamiskeskus -roolin johdosta sinne kannattaa keskittää myös rekrytoinnin ja

virkaehtosopimusten soveltamisen asiantuntemusta ennemminkin kuin hajauttaa osaamista vankeinhoito-organisaation sisälle.

Henkilöstöhallinnon tehtävistä Prima -nimikirja- ja palkanmaksujärjestelmään liittyviä toimintoja on jo keskitetty, kuten edellä taloushallinnon eräiden tehtävien keskittämisestä on todettu. Vankeinhoitolaitoksessa valmistellaan näiden tehtävien keskittämistä edelleen.

**Tietohallintotehtävien** keskittäminen tietotekniikkakeskukseen on toteutettu oikeusministeriön hallinnonalalla vuoden 2003 alusta lukien. Tietoteknisen toiminnan ohjaamiseen ja suunnitteluun liittyviltä osiltaan tämä keskittämistoimi koskee myös vankeinhoitolaitosta. Keskittämisestä huolimatta virasto- ja laitostasolla on oltava tarvittava tietotekninen asiantuntemus.

**Puhelinvaihdetoiminta** olisi keskitettävissä yhdeksi valtakunnalliseksi rikosseuraamusalan puhelinvaihteeksi. Keskittäminen edellyttää, että kaikissa laitoksissa otetaan käyttöön kulunvalvontatoiminto. Puhelinvaihdepalvelu olisi hankittavissa ostopalveluna. Siitä huolimatta, että tämä toiminta keskitettäisiin valtakunnalliseksi, tarvittaisiin laitoksittain puhelinvälityspalvelua, joka toimisi ympärivuorokautisesti ja joka pystyisi välittämään puheluita tilanteissa, joissa keskus ei tiedä, kenelle virkamiehelle puhelu kuuluu. Puhelinvaihdetoiminnan keskittämisellä on yhteys tietohallinnon keskittämiseen.

Organisoimalla edellä esitetyt hallinto- ja täytäntöönpanotehtävät hallintokeskukseen ulotetaan Rikosseuraamusviraston organisaatiouudistuksessa toteutettu malli vankeinhoidon, kriminaalihuollon ja hallinnollisten sekä täytäntöönpanotehtävien eriyttämisestä myös vankilatasolle. Tehtäväjon ulottaminen laitostasolle selkiyttää vastuu- ja ohjaussuhteita.

## 6.2 Muita mahdollisia hallintokeskukseen organisoitavia tehtäviä:

**Vanginkuljetuksen** järjestämistä selvittää erillinen työryhmä, jonka määräaika on 31.5.2003. Työryhmä tutkii muun muassa kuljetustoiminnan keskittämisen edellytyksiä. Eräs tehtävien keskittämiseen liittyvä selvitettävä asiakokonaisuus on se, että olisiko ensisijassa valtakunnallinen, aluevankiloiden välinen ja aikataulunmukainen vanginkuljetus mielekästä organisoida hallintokeskukseen. Siltä osin kuin on kyse aluevankilan sisäisestä vanginkuljetuksesta, selvitettäväksi tulee, kyettäisiinkö valtakunnallisella keskittämisellä luomaan paikallisten erityisolosuhteiden edellyttämiä, nykyistä tarkoituksenmukaisimpia kuljetus- ja vartiointijärjestelyjä. Työryhmän tulee toimeksiantonsa mukaisesti selvittää myös mahdollisuus järjestää vanginkuljetukseen liittyviä toimintoja ostopalveluina. Vanginkuljetukseen liittyy erityiskysymyksenä myös toimivallan jako ja yhteistyö Vankeinhoitolaitoksen ja poliisin kesken. Tuomioistuineläinlaitos on myös keskeinen yhteistyökumppani.

**Terveysdenhuollon** organisointi on erillisen työryhmän selvitettävänä. Työryhmän määräaika päättyi 31.12.2002.

Rake-hanke on selvittänyt myös terveydenhuollon järjestelmistä palvelukeskuksen omaisesti. Terveysdenhuollon palveluysikkö huolehtisi terveydenhuollon poliklinikkapalveluista rangaistuslaitoksissa sekä vankeinhoitolaitokseen kuuluvista sairaalayksiköistä. Terveysdenhuolto tukipalveluna ei kuitenkaan sisältäisi kaikkea terveydenhuollon ammattihenkilötoimintaa rangaistuslaitoksissa, sillä laitosten palveluksessa on terveydenhuollon ammattihenkilöitä muussakin kuin varsinaisessa terveydenhuoltotyössä. Aikaisemmissa vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoa koskeneissa kaavailuissa on pohdittu muun muassa sitä, että terveydenhuolto voitaisiin järjestää sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvana, jolloin vältettäisiin tietyt vankeinhoidon pakkovallan ja terveydenhuollon etiikan väliset ristiriidat.

Terveysthuollon järjestämistä ostopalveluina tulisi selvittää jatkotyössä. Alustavien kannanottojen mukaan ostopalvelut eivät välttämättä tule edullisemmiksi kuin terveydenhuollon järjestäminen vankeinhoitolaitoksen oman terveydenhuoltohenkilökunnan voimin. Oman henkilöstön etuna on pidetty myös muun muassa sitä, että se sitoutuu vankeinhoitolaitoksen noudattamaan päihdepolitiikkaan, mikä vaikuttaa esimerkiksi siihen, mitä lääkkeitä lääkäri päihdeongelmalliselle potilaalle määrää.

**Ruokahuolto** olisi keskitettävissä hallintokeskukseen. Keittiötyöntekijät työskentelisivät laitoksissa, mutta esimerkiksi heidän ammatillisten valmiuksiensa parantamisesta ja työn ohjauksesta huolehtisi hallintokeskus. Hallintokeskus olisi toiminnan organisoija. Lisäksi se voisi myös ostaa ja myydä ruokahuollon palveluita. Eräissä rangaistuslaitoksissa vankeja työllistetään ruuanvalmistus- tai muissa keittiötyöissä. Osin työskentelyyn liittyvät vankien keittiöalan opinnot, muun muassa oppisopimuskoulutuksena järjestettävä työn ohjaus. Ruokahuollon mahdollinen keskittäminen hallintokeskukseen ei merkitsisi vankien keittiötyö- eikä alan opiskelumahdollisuuksien heikentämistä.

Lisäksi hankkeessa on keskusteltu kiinteistöhuollon ja hankintatoimen keskittämisestä ja ulkoistamisesta. Kiinteistötekniikan tehtävien osalta asiasta on sovittu Senaatti -kiinteistöjen kanssa siten, että vankilat vuokraavat toimitilansa pääomavuokralla ja vastaavat itse kiinteistöjen käyttömenoista ja kunnossapidosta. Mikäli vankilan kiinteistöhuolto halutaan ulkoistaa, on ensisijaisena vaihtoehtona tuolloin tilojen vuokraaminen kokonaisvuokralla, jolloin vuokranantaja huolehtii myös kunnossapidosta. Vankeinhoitolaitoksen oman kunnossapidon keskittäminen hallintokeskukseen tai muu ulkoistaminen ei ole mielekästä. Hankintatoimen osalta vankeinhoitolaitoksella on yhteistyösopimus Hanselin kanssa, jonka rinnalle ei ole mielekästä kehittää omaa hankintaorganisaatiota.

### 6.3 Hallintokeskuksen organisoinnin vaihtoehtoja

Hallintokeskuksen tehtävänä on tukea ja tuottaa osaamisellaan lisäarvoa vankeinhoidon ydintehtävän tekemiseen. Palveluiden keskittäminen saattaa huonosti johdettuna johtaa myös siihen, että hallintokeskuksen toiminta irtaantuu liiaksi varsinaisesta vankeinhoidosta. Tällöin palvelukeskuksessa oleva kokonaisnäkemys vankeinhoidosta voi jäädä puutteelliseksi. Tämä on uhkana erityisesti, jos keskittäminen toteutetaan kokoamalla kaikki keskitettävät tehtävät maantieteellisestikin yhteen pisteeseen.

Toisaalta, mikäli hallintokeskuksen toimintoja ja henkilökuntaa hajautetaan tarpeettoman paljon vankiloihin, voivat rangaistuslaitoksissa työskentelevät hallintokeskusten virkamiehet jäädä hieman erilliseen asemaan laitoksen työyhteisössä. Tehtäviä keskitettäessä on myös vaarana, että syntyy tehtävien päällekkäisyyttä, mikäli samoja asioita hoidetaan sekä laitostasolla että palvelukeskuksessa. Tehtävien keskittäminen ja erikoistuminen voi myös yksipuolistaa virkamiesten toimenkuvia sekä palvelukeskuksessa että laitostasolla.

Nämä riskitekijät huomioon ottaen Rake-hanke esittää, että hallintokeskus organisoidaan *yhdeksi valtakunnallisesti johdetuksi* palvelukeskukseksi, joka vastaa muodollisesta täytäntöönpanosta, taloushallinnosta ja henkilöstöhallinnosta edellä esitettyjen ja hankkeen jatkoselvitysten yhteydessä tehtävien rajausten sekä määrittelyjen mukaisesti. Hallintokeskuksella on valtakunnallinen organisaatio, mutta toimipisteitä ja henkilökuntaa sillä on tarkoituksenmukaista olla aluevankiloiden ja vankiloiden yhteydessä. Paljonko hallintokeskuksen tehtäviä ja henkilökuntaa keskitetään joko valtakunnallisesti tai aluevankiloittain on ratkaistava tehtävittäin. Tiettyjä tehtäviä, kuten esimerkiksi kirjanpitoa, maksupistetoimintoja, palkanlaskentaa sekä jo nyt Rikosseuraamusvirastossa tehtävää ylitäytäntöönpanoa tuskin kannattaa hajauttaa useampaan kuin yhteen pisteeseen.

Rikosseuraamusvirasto vastaa hallintokeskuksen tulosohtauksesta. Hallintokeskuksen tavoitteiden ja palvelutuotannon tulee määräytyä kriminaalihuollon ja vankeinhoidon sisällöllisten vaatimusten ja tarpeiden mukaisesti. Lisäksi hallintokeskuksen ja kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen sekä aluevankiloiden kesken voidaan tehdä palvelusopimuksia, joissa voidaan tarkemmin sopia työn sisällöstä ja työnjaosta aluevankilakohtaisesti.

Hallintokeskusten toiminnan rahoitus voitaisiin toteuttaa suorana määrärahana. Tällöin rikosseuraamusvirasto sopisi tulostulosohtausneuvotteluissa palvelukeskukselle osoitettavista resursseista sekä siltä edellytettujen palveluiden määrästä ja laadusta.

Toinen rahoitusmalli olisi rahoituksen perustuminen todellisiin suoritemääriin ja niille laskettuihin yksikkö- ja suoritehintoihin, joiden perusteella hallintokeskus laskuttaa aluetoimistoja, aluevankiloilta ja Rikosseuraamusvirastoa. Tarkoitukseen soveltuvia suoritemääriin perustuvia rahoitus- ja laskutusmalleja on löydettävissä muilta hallinnonaloilta ja erityisesti kunta- ja kaupunkisektorilta.

Toisena organisointivaihtoehtona työryhmät selvittivät myös sitä, että kussakin aluevankilassa toimisi hallintokeskus osana aluevankilan organisaatiota. Näin ei kuitenkaan saavutettaisi kaikkia osaamisen ja tehtävien keskittämistä sekä erikoistumisesta saatavia etuja, joita odotetaan saatavan valtakunnallisesti johdetusta palvelukeskuksesta. Lisäksi johto- ja ohjaussuhteet jäävät epäselvemmiksi.

Mikäli terveydenhuolto tai vanginkuljetus päätetään jossakin vaiheessa organisoida hallintokeskusomaisesti, tulee harkita mahdollisuutta muodostaa näistä kokonaan erilliset, rinnakkaiset hallintokeskusorganisaatiot, sillä näiden tehtävien sisällöt poikkeavat täysin edellä esitetyistä hallinto- ja täytäntöönpanotehtävistä. Vanginkuljetuksen tai terveydenhuollon kytkeminen yhteen hallinto- ja täytäntöönpanotehtävien kanssa tuskin tuottaa mitään lisäarvoa.

## 6.4 Palveluiden hankkiminen ostopalveluina

Palveluiden keskittämistä pohdittaessa on myös selvitettävä, millä edellytyksillä palveluita voitaisiin hankkia yksityisiltä palveluntarjoajilta. Keskeinen seikka tällöin on, mitkä tehtävät sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan

*”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”*

Edellä todettua perustuslain säännöstä on perusteltu muun muassa seuraavasti.

Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä

tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi toukokuussa 2002 lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi (PeVL 20/2002 vp). Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen osuuden tässä toiminnassa pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi.

Useat palvelukeskuksiin keskitettäviksi kaavaillut tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niihin sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisia tehtäviä ovat pääosa edellä mainituista hallinnollisista tehtävistä, esimerkiksi laskentatoimen ja maksuliikkeen hoitaminen. Sen sijaan osa vankien asemaan ja kohteluun liittyvistä palveluista voi sisältää tehtäviä, jotka ovat ainakin lähellä merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi vankien ohjaamista sisältävät kiinteistöhuollon tai ruokahuollon tehtävät.

Ostopalveluvaihtoehdon käyttökelpoisuutta tutkittaessa on muistettava, että muiden kuin rikosseuraamusalan virkamiesten ja työntekijöiden tulo laitokseen edellyttää tämän seikan huomioon ottamista laitosten turvajärjestelmissä ja –käytännöissä. Ostopalveluiden käyttöönotto merkinnee valvontatehtävien lisääntymistä.

#### **Rake-hanke ehdottaa hallintokeskuksen osalta**

Rikosseuraamusalan organisaatioon perustetaan tukipalvelutehtäviä hoitamaan valtakunnallisesti johdettu hallintokeskus.

- Hallintokeskukseen keskitetään Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen taloushallinnolliset, yleishallinnolliset ja henkilöstöhallinnolliset tukipalvelutehtävät sekä ylitäytäntöönpanotehtävät ja tukipalveluluonteiset muodolliseen täytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät.
- Lisäksi selvitetään, onko vanginkuljetus ja terveydenhuolto tarkoituksenmukaista organisoida hallintokeskukseen.
- Jatkotyöstä tehdään yksityiskohtainen ja tarkennettu suunnitelma hallintokeskuksen toteuttamisesta. Suunnitelma sisältää hallintokeskuksen henkilöstörakennetta ja virkamiesten määrää koskevan yksityiskohtaisemman suunnitelman.

## **7 ESITETTYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET KESKUSVIRASTON TEHTÄVIIN**

Rake -työryhmä on tarkastellut Rikosseuraamusviraston roolia, tehtäviä ja prosesseja siinä tilanteessa, että kuudelle aluevankilalle perustuva organisaatio päätetään toteuttaa ja hallinnollisia tehtäviä päätetään organisoida hallintokeskukseen. Virastolle kohdistettavia tehtäviä, odotuksia ja vaatimuksia on pyritty tarkastelemaan sekä vankiloiden, ministerin että sidosryhmien näkökulmista.

Ministeriön ja keskusviraston välistä työnjakoa tulisi arvioida valtion keskushallinnon uudistamista pohtineen ministerityöryhmän määrittämien tavoitteiden mukaisesti. Keskusviraston organisaatioon vaikuttaa olennaisesti myös se, yhdistetäänkö Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhteisen operatiivisen johdon alaisuuteen. Ratkaisu mahdollistaa selkeämmän rajauksen ministeriön strategisen roolin ja keskusviraston **operatiivisen** roolin välille.

**Työryhmä on hahmotellut keskusviraston tehtäviä seuraavan luettelon mukaan:**

**1. Vankeinhoidon ja kriminaalihuollon johtaminen**

- Tulosohjaus. Keskusvirasto tulosoittaa kuutta vankilakokonaisuutta. Kriminaalihuoltolaitoksen uudelleenorganisoinnin yhteydessä määriteltäviä aluetoimistoja sekä hallintokeskusta. Nykyinen vankeinhoitolaitoksen aluejako lakkautetaan.
- Normiohjaus. Ministeriö vastaa lakien ja asetusten valmistelusta, keskusvirasto ohjeiden ja määräysten antamisesta.
- Resurssiohjaus ja budjetointi. Resursseilla työryhmä tarkoittaa rahaa, henkilökuntaa ja toimitiloja. Keskusvirasto vastaa koko rikosseuraamusalan resurssitarpeiden suunnittelusta ja budjetoinnista sekä resurssien edelleen kohdentamisesta alaiselle hallinnolle. Keskusvirasto vastaa myös henkilöstöstrategian valtakunnallisen tason toteutuksesta. Resurssiohjaukseen liittyy myös investointien suunnittelu ja investointipäätösten tekeminen sen mukaan mitä budjettilainsäädännössä sekä valtioneuvoston ja ministeriön toimivaltuuksista säädetään.
- Pidätystoimivalta yksittäistapauksissa. Keskusvirastolla on valtuudet pidättää yksittäistapauksessa päätösvalta itselleen vankilan päätösvaltaan kuuluvassa asiassa.

2. Hallintokeskusten johtaminen. Keskusvirasto tulosoittaa sen ohjauksessa olevia palvelukeskuksia. Hallinnonalan yhteisten hallintokeskusten kanssa virastolla on normaali asiakkuussuhde.
3. Toiminnan kehittäminen, toiminnan laadun ohjaus ja tutkimustoiminta. Vankilatoimintoihin kuuluviksi luetaan sekä vankilaturvallisuus että vankien toiminnot. Vankilatoimintojen kehittäminen, laadun ohjaus ja tutkimustoiminta on erillisten kehittämisprojektien lisäksi myös osa tulos- ja normiohjausta.
4. Keskusvirasto on neuvotteluosapuoli virkaehtosopimusneuvotteluissa.
5. Henkilöstön koulutus ja kehittäminen. Tällä hetkellä Vankeinhoidon koulutuskeskusta tulosoittaa ministeriön kriminaalipoliittinen osasto. Henkilökunnan täydennyskoulutus on enemmänkin operatiivisen johtamisen ja laitostasolla tapahtuvan toiminnan kehittämisen väline kuin kriminaalipolitiikan osa. Mikäli Vankeinhoidon koulutuskeskus halutaan jatkossakin pitää suoraan ministeriön alaisuudessa, tulisi henkilökunnan täydennyskoulutus muuttaa nettobudjetoiduksi toiminnaksi ja rahoitus kanavoida vankeinhoidon budjetin kautta. Tällöin vankeinhoidon ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksen välille voisi kehittyä aito asiakkuussuhde ja koulutuspalveluiden sisältö kehittyisi asiakkaan tarpeiden mukaisesti.
6. Tarkastustoiminta. Tarkastustoiminta pitää sisällään sekä tarkoituksenmukaisuus-, laillisuus- että taloudellisuustarkastukset. Vankila-aikaisen rikollisuuden ehkäisyyn ja selvittämiseen liittyvä tarkastustoiminta on osa vankilaturvallisuutta ja toiminnan ohjausta.
7. Uuteen vankeus- ja tutkintavankeuslakiin tulee uudistus, joka muuttaa vankien muutoksenhakuoikeutta siten, että vangit voivat hakea oikaisua keskusvirastossa toimivalta oikaisulautakunnalta useimmista heidän oikeuksiaan ja kohteluaan koskevista päätöksistä. Oikaisulautakunnan päätöksistä olisi edelleen oikeus valittaa hallinto-oikeuteen. Kurinpitorangaistuksesta vangit voisivat valittaa suoraan käräjäoikeuteen. Vankeuslaki tulee edellyttämään keskusvirastolta nykyistä resursseja oikaisuvaatimusten käsittelyyn.

8. Sidosryhmäsuhteiden kehittäminen ja hoitaminen. Seuraamusjärjestelmien tavoitteellisuus ja vaikuttavuus edellyttävät hyvin toimivia sidosryhmäsuhteita mm. kuntien, poliisin, sosiaalitoimen, työviranomaisten ja työnantajien, päihdehuoltolaitosten ja -viranomaisten ym. yhteistyötahojen kanssa. Sidosryhmäsuhteita hoidetaan kaikilla organisaatiotasolla.
9. Julkisuus, yrityskuva, tiedotus. Keskusvirastolla on hyvin keskeinen rooli koko seuraamusjärjestelmän yleisen uskottavuuden ja julkisen kuvan muodostumisessa ja kehittämisessä. Keskusviraston tulee olla aktiivinen tiedottaja.
10. Kansainvälinen yhteistyö. Kansainvälinen yhteistyö on sekä operatiivista toimintaa että rakentava kokemusten ja käytäntöjenvaihtofoorumi, joka kehittää toiminnan sisältöä ja laatua.

Näiden tehtävien ryhmittely toimiviksi organisatorisiksi kokonaisuuksiksi edellyttää ministeriön ja keskusviraston välisen työnjaon täsmentämistä ainakin resurssiohjauksen ja henkilö-kunnan täydennyskoulutuksen osalta. Lisäksi keskusviraston organisaation jatkokehittäminen edellyttää päätöksiä vankeinhoidon ja kriminaalihuollon erillisyydestä tai yhtenäisyydestä ainakin keskushallinnon osalta.

#### **Rake-hanke ehdottaa keskushallinnon osalta**

Rikosseuraamusalan keskushallinnon asema ja tehtävät sekä ohjausjärjestelmä muutetaan vastaamaan vankeinhoitolaitoksen uutta rakennetta.

Osa keskushallinnon nykyisistä tehtävistä siirretään aluevankiloiden ja vankiloiden tai hallintokeskuksen toimipisteiden hoidettaviksi. Näin ollen keskushallintoviranomainen pystyy keskittymään perustehtäväänsä eli alaisen hallinnon johtamiseen ja ohjaamiseen.

## 8 ESITETTYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET HENKILÖSTÖÖN

Henkilöstöryhmä on arvioinut rakennemuutosten vaikutuksia henkilöstön kannalta jakaen työnsä seuraaviin kolmeen kokonaisuuteen:

- suurempi laitospalvelu (aluevankilamalli)
- uusi työtap
- tukipalveluiden eriyttäminen

### 8.1 Aluevankilamallin yleisiä vaikutuksia henkilöstön kannalta

*Suuremman laitospalvelun (aluevankilan) tavoitteena on organisaation selkeyttäminen ja madaltaminen sekä väliportaiden ja virkanimikkeiden määrän vähentäminen. Aluevankila koostuu avoimuudeltaan ja toimintatavaltaan erilaisista yksiköistä, joissa kussakin henkilöstöresurssit on mitoitettu turvallisuusasteen ja toiminnan sisällön mukaan. Suuremmassa organisaatiossa resurssit ovat tehokkaammassa käytössä ja päällekkäiseltä toiminnalta vältytään.*

Työn kuluessa on laadittu useita erilaisia rakennemalleja, joista työryhmät ovat asettaneet ensimmäiselle sijalle kuuteen rangaistuslaitokseen (aluevankilaan) perustuvan mallin. Henkilöstörakenteen ja päätösvallan kannalta uusi organisaatio merkitsisi seuraavaa:

#### *Aluevankilan johto ja sijoittajatoiminta*

Aluevankilaa johtaisi vankeinhoitojohtaja. Hänen apunaan toimisi pieni asiantuntijavirkamiehistä koostuva esikunta sekä johtoryhmä.

Aluevankilan esikuntaan kuuluisivat turvallisuusasiantuntija, vankitoimintojen asiantuntija sekä resurssien/hallinnon asiantuntija.

**Turvallisuusasiantuntijan** tehtäviin kuuluisi muun muassa turvallisuustietämyksen tuominen sijoittajatoimintaan, tutkintamenetelmien ja pakkokeinojen käytön asiantuntijuus sekä yhteydenpito turvallisuusalan sidosryhmiin. **Vankitoimintojen asiantuntija** vastaisi toimintojen kehittämisestä ja koordinoinnista. **Resurssien ja hallinnon** asiantuntijalla on yleis-, henkilöstö- ja taloushallinnon asiantuntemus ja hän valmistelisi vankeinhoitojohtajalle näitä koskevat suunnitelmat aluevankilassa.

Toisena vaihtoehtona henkilöstöryhmässä pohdittiin myös sitä, että turvallisuudesta ja vankitoiminnoista vastaisi sama henkilö. Tämä vaihtoehto ehkäisisi turvallisuuden ja toimintojen järjestämisen eriytymistä. Vankitoimintojen organisoinnissa ja järjestämisessä turvallisuusnäkökohdat on otettava aina huomioon. Yksikkötasolla voitaisiin turvata turvallisuuskysymysten edellyttämä erityisasiantuntemus, kuten esitutinnan suorittamiseen ja pakkokeinojen käyttämiseen liittyvät erityisvalmiudet. Myös kiinteä yhteydenpito poliisiin tapahtuisi luontevimmin paikallistasolla. Toisaalta kysymyksessä on nimenomaan asiantuntijavirka, jonka haltijalla tulisi olla ao. sektorin laaja ja syvälinen asiantuntemus. On epätodennäköistä, että yhdellä henkilöllä voisi olla tällainen asiantuntemus molemmissa laajoissa toimintakokonaisuuksissa.

Asiantuntijoilla olisi alaisiin yksiköihin nähden nimenomaan asiantuntijuustehtävä, ei esimiesasemaa. Esimiesasemassa toimisi vankeinhoitojohtaja, joka myös vastaisi siitä, että turvallisuusnäkökohdat ja toiminnalliset tarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon koko vankilakokonaisuutta, yksittäisiä yksiköitä ja yksittäisiä vankeja koskevilla ratkaisilla. Rikosseuraamusvirastoon sijoitettuja aluejohtajia ei uudessa organisaatiorakenteessa enää olisi.



Vankeinhoitojohtajan apuna aluevankilan johtamisessa toimisi **johtoryhmä**, johon kuuluisivat vankiloiden johtajat ja tarvittava määrä asiantuntijoita käsiteltävistä asioista riippuen.

Sijoittajayksikkö sijaitsisi vankilan yhteydessä ja sitä johtaisi vankeinhoitojohtaja. Käytännön toiminnasta sijoittajayksikössä vastaisi sijoittajatoiminnan asiantuntija. Vankeinhoitojohtaja voisi työjärjestyksen määräyksellä antaa hänelle toimivallan ratkaista vankien sijoittamisasiat. Näin saavutettaisiin tavoite, jonka mukaan vankia koskevat ratkaisut tehdään sillä tasolla, jossa vanki parhaiten tunnetaan. Sijoittajatoiminta on erityistä osaamista edellyttävä tehtävä, joten toiminnan todellinen asiantuntija olisi asioiden oikea ratkaisija.

Sijoittajayksikköön sijoitetun oman henkilökunnan määrä olisi varsin pieni. Lisäksi yksiköllä olisi yksikön toiminnan edellyttämien tehtävien hoitamiseksi käytettävissään aluevankilan muiden toimintayksiköiden henkilökuntaa siten kuin aluevankilan johtaja määrää. Mahdolliset epäselvyydet johto- ja ohjaussuhteissa ratkaisisi vankeinhoitojohtaja.

#### *Aluevankilaan kuuluvat yksiköt*

Aluevankila koostuisi turvallisuusasteeltaan ja toiminnaltaan erilaisista yksiköistä (vankilasta). Jokaisessa vankilassa olisi sen toiminnasta vastaava johtaja, lähityötä tekevät moniammatilliset ryhmät (tiimit) sekä ryhmistä vastuulliset esimiehet. Ryhmän esimiesten ja yksikön johtajan välissä voisi esimiestasojen laitoksen koosta riippuen olla pääsääntöisesti enintään yksi. Laitosten koot vaihtelevat tällä hetkellä henkilötövuosina mitattuna välillä 30-270, joten yksi yhtenäinen malli toiminnan organisoinnille ei ole mahdollinen. Mainittakoon, että pienin nykyisistä vankiloista vastaa kooltaan oikeusministeriön hallinnonalan organisaatioiden keskimääräistä kokoa (n. 30).

Jatkossa voitaisiin perustaa myös erillisiä vapauttamisyksiköitä tai –osastoja. Vapauttamisyksiköissä työskentelisi päätoimisesti vain muutama vankeinhoitolaitoksen virkamies. Lisäksi vapauttamisyksikön käytössä olisi tarvittava määrä aluevankilan ja kriminaalihuoltolaitoksen paikallisen aluetoimiston virkamiesten työpanosta.

Vankiloiden/yksiköiden henkilöstörakennetta on selvitetty tarkemmin edellä kuvassa 4.

Suurempi laitostekonaisuus merkitsisi keskittämisetuja sekä tukipalvelutyyppisissä tehtävissä että muussa toiminnassa. Esimerkiksi eri yksiköissä sijaitsevat asiantuntijat voisivat nykyistä joustavammin palvella koko laitosta tai useampia yksiköitä (esim. turvallisuusasiantuntija, työliikkeenjohtaja, toimintaohjelmatyö). Resurssien käyttö olisi muutenkin joustavampaa ja osaaminen laajemmassa käytössä, joskin joillakin alueilla pitkät välimatkat asettavat tälle käytännön esteitä.

#### *Päätösvalta- ja ohjaussuhteet*

Uusi malli merkitsisi muutoksia myös päätösvaltaan ja ohjaussuhteisiin. Tavoitteena on, että aluevankilan johtaja (vankeinhoitojohtaja) voisi keskittyä asiantuntijoidensa avustuksella nykyistä enemmän johtamiseen, toiminnan suunnitteluun ja laajempien kokonaisuuksien hallintaan. Yksittäistapauksiin liittyvää päätösvaltaa siirrettäisiin hallinnossa alaspäin. Vankeinhoitojohtaja ei tekisi vankia koskevia yksittäispäätöksiä sijoittamispäätöksiä lukuun ottamatta.

Toimivaltaa siirrettäisiin sekä Rikosseuraamusvirastosta aluevankilaan ja siellä edelleen mahdollisimman lähelle käytännön toimintaa osasto/tiimi/työryhmä/virkamiestasolle. Päätöksenteon tulisi kuitenkin tapahtua linjassa aluevankilaa koskevan kokonaissuunnitelman kanssa (sijoittelu – toiminta – resurssit). Toiminnan siirtäminen alaspäin edellyttää toisaalta sitä, että toiminnan ohjaus

toimii, koska tietty yhtenäisyys ja yhdenmukainen kohtelu on edellytys oikeudenmukaisesti toimivalle seuraamusjärjestelmälle.

Vankeinhoitojohtaja tulosohtajaisi aluevankilaan kuuluvia yksiköitä ja kävisi itse tulosneuvottelut Rikosseuraamusviraston kanssa Vankeinhoitojohtaja laatisi asiantuntijoidensa avustuksella kokonaissuunnitelman aluevankilan toiminnasta ja resursseista. Erittäin olennaista olisi päätösvalan muutokset sijoittajatoiminnassa. Sijoittajayksikössä laadittua suunnitelmaa tulisi kaikkien muiden aluevankilaan kuluven laitosten noudattaa.

Organisaation selkeyttämiseen liittyisi väliportaiden vähentämisen ohella myös virkanimikkeiden yhdenmukaistaminen. Koska palkkaus määräytyy jatkossa tehtävän vaativuuden mukaan, ei nimikkeillä ole enää vastaavaa merkitystä palkkauksen kannalta. Vankeinhoitolaitoksen pysyvässä palvelussuhteessa oleva henkilökunta on 70 eri virkanimikkeellä. Vastaava luku esimerkiksi Ruotsissa on 26.

Vankilan ylimpään johtoon luetaan tällä hetkellä johtaja, apulaisjohtaja, hallintopäällikkö ja alousjohtaja/talospäällikkö. Tällaista henkilökuntaa oli vuonna 2002 23 johtajaa, 45 apulaisjohtajaa, 8 hallintopäällikköä sekä 11 talousjohtajaa/talospäällikköä. Johtajan välittömässä alaisuudessa toimivien apulaisjohtajatasen virkamiehiä ollaan jo pitkään asteittain vähennetty luonnollisen poistuman puitteissa. Aikaisemmin suurissa laitoksissa johtajan välittömässä alaisuudessa oli vähintään neljä apulaisjohtajatasen virkamiestä: ns. I-apulaisjohtaja, joka vastasi henkilöstöstä ja turvallisuudesta, toiminnasta vastaava apulaisjohtaja, täytäntöönpanoapulaisjohtaja sekä talospäällikkö.

## 8.2 Uuden toimintatavan vaikutukset etenkin lähityötä tekevään henkilöstöön

*Vankeinhoitolaitoksessa otetaan käyttöön vangin yksilölliseen kohteluun ja toiminnan tavoitteellisuuteen perustuvaa työtapa. Muutosta edellyttävät mm. hallinnonalan strategiset tavoitteet, valmisteilla oleva uusi vankeuslaki sekä käytännössä havaitut ongelmat ja muutostarpeet. Uusi prosessimalliin perustuva toimintatapa tukee vankeinhoidon perustehtävän suorittamista ja sitä toteutetaan lähityön keinoin. Lähityötä tekee välittömässä vuorovaikutuksessa vangin kanssa toimiva henkilöstö.*

### Työtapa

Uusi toimintatapa, mm. vankien arviointi, rangaistusajan suunnitelmien laatiminen, niiden toteutus ja seuranta, merkitsee vangin kanssa lähityötä tekevän henkilöstön kannalta aikaisempaa yksilöllisempää työtettä, perehtymistä yksittäisen vangin asioihin, uusia työmenetelmiä ja osaamisvaatimuksia sekä myös aikaisempaa enemmän valmiuksia toimia yhteistyössä eri virkamiesten kanssa laitoksessa ja sen ulkopuolella.

Laitoksissa muodostetaan monen ammatin edustajista koostuvia ryhmiä tai tiimejä, jotka vastaavat osaston tai muun toiminnallisen kokonaisuuden toiminnasta ja vankien asioiden hoidosta. Moniammatillisissa ryhmissä toimivat vangin kanssa lähityötä tekevät henkilöt, joihin luetaan niin valvonnasta kuin toiminnastakin vastaavat henkilöt, sekä lisäksi tarpeen mukaan erityisasiantuntijoita. Yhteistyöhön otetaan tarvittaessa mukaan myös ulkopuolisia tahoja ja yhteistyö ulkopuolisiin sidosryhmiin on tiivistä toiminnan luonteesta riippuen (esim. sijoittajayksikkö, vapauttamisosasto, päihdeosasto).

Ryhmän/tiimin sisäinen toiminta suunnitellaan ja organisoidaan ryhmän toimesta. Jokaisella ryhmällä tulee olla nimetty vastuuhenkilö sekä selkeät tulostavoitteet ja päätösvaltaa niihin vaikuttamisessa. Ryhmien määrä ja rakenne on muuttuva ja seuraa laitoksen toiminnan kulloisiakin painopistealueita.

### **Virkarakenne lähityössä**

Vangin kanssa lähityötä tekevän henkilöstön tulisi toimia nykyistä yhtenäisemmin. Eräs mahdollisuus yhtenäisyyden korostamiseen olisi nykyistä yhtenäisempi virkanimike. Yhtenäinen nimike vähentäisi osaltaan sektoroitumista ja olisi yksi osoitus koko henkilökunnan toimimisesta saman tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä koskisi koko lähityössä toimivaa henkilökuntaa eli valvonnassa, toiminta-ohjelma- ja päihdetyössä taikka muissa toiminnoissa työskenteleviä virkamiehiä.

Keskusteluissa oli esillä ohjaaja/erityisohjaaja-nimike tai muu kokonaan uusi nimike. Ohjaajanimikkeen käyttö yhtenäistäisi virkarakennetta kriminaalihuoltolaitoksen suuntaan, jossa käytössä on ohjaajan ja erityisohjaajan nimikkeet. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että nimikkeiden muuttaminen voi tapahtua vain asteittain ja osittain luonnollisen poistuman kautta, koska liitteestä tarkemmin ilmenevät erityiseen eläkeikään liittyvät kysymykset asettavat rajoituksia nopealle muutokselle.

Huolimatta yhtenäisemmästä nimikkeistöstä henkilöstön työtehtävät voisivat olla eri tyyppisiä. Myös perushenkilökunnalle tulisi olla nykyistä enemmän mahdollista erikoistua eri toimintakokonaisuuksiin ja osaamisalueisiin. Myös pohjakoulutus voisi olla erilainen. Suuri osa lähityöntekijöistä olisi nykyiseen tapaan vankeinhoidon oman peruskoulutuksen saanutta, jotka olisivat voineet hankkia lisäksi täydennyskoulutuksen kautta erityisosaamista esimerkiksi turvallisuusasioihin taikka päihde- tai toimintaohjelmatyöhön. Osalla heistä on jo ennen alalle tuloa hankittua muuta ammattikoulusta ja sen myötä saatua erityisosaamista. Jos lähityöntekijällä olisi ulkopuolinen koulutus (esim. askartelunohjaajan koulutus), hänelle annettaisiin osana perehdyttämiskoulutusta koulutusta myös valvontaan ja laitosturvallisuuteen liittyviin tehtäviin.

### **Työajat**

Lähityön kehittyminen edellyttää muutoksia myös työaikojen painottumiseen. Työvuorojen tulisi kohdentua nykyistä enemmän aktiiviaikaan, joskin turvallisuudesta ei minään vuorokaudenaikana saa tinkiä. Lähityötä tekevät toimisivat pääsääntöisesti aktiiviaikaan painottuneissa vuoroissa eli kello 7 – 20 välisenä aikana, tarvittaessa myös viikonloppuisin. Koska valvontaresurssit esimerkiksi yöaikaan ovat monissa laitoksissa jo tällä hetkellä hyvin niukat, resurssien kohdentamista jouduttaisiin toteuttamaan asteittain ja käyttämään siinä hyväksi lähityöhön mahdollisesti muuta kautta saatavia lisäresursseja.

Työvuorotaulukoiden tulisi olla myös joustavia siten, että ympärivuorokautisesta valvonnasta vastaavat virkamiehet voisivat myös aika ajoin esimerkiksi omasta elämäntilanteestaan riippuen työskennellä enemmän päivä- tai yöpainotteisissa vuoroissa. Mahdollista joissakin laitoksissa voisi olla myös se, että osasto/ryhmäkohtaisesti voitaisiin nykyistä enemmän suunnitella työvuorojen sijoittumista ja tätäkin kautta lisätä osastokohtaista suunnittelu- ja päätösvaltaa. Työajan kohdentuminen olisi mahdollista harkita myös uuden tehtävän tullessa avoimeksi ja sitä haettavaksi julistettaessa.

Keskusteluissa ovat olleet esillä myös yö- ja päivätyön eriyttäminen toisistaan ja joissakin laitoksissa tällaista mallia on yksittäistapauksissa kokeiltukin. Tämä vaihtoehto ei ole kuitenkaan saanut kannatusta, koska vain yötyössä olevat eriytyvät kokonaan laitoksen käytännön toiminnasta. Myöskään Ruotsissa ja Norjassa mallista saadut kokemukset eivät ole olleet hyviä.

### **Palkkaus**

Rakenteeseen ja toimintatapoihin liittyvät uudistukset eivät onnistu ilman niitä tukevaa palkkausjärjestelmää. Hyvin toteutettuna uusi palkkausjärjestelmä palkitsisi työn vaativuudesta ja kannustaisi näin henkilökuntaa lisäoppien hankkimiseen, haastavampiin tehtäviin siirtymiseen sekä hyvään työsuoritukseen, jollaisia kaikkia uusi tavoitteellinen toimintamalli edellyttää.

Uuden palkkausjärjestelmän kautta palkkaustaso muodostuisi oikeudenmukaiseksi tehtävän sisältö huomioon ottaen. Ratkaisevaa ei olisi enää virkanimike, joten tämänkin vuoksi suuntaus tulisi olla kohti yhtenäisempää virkarakennetta.

Eräs ongelmia aiheuttanut kokonaisuus on toimintaohjelmatyö ja siihen erikoistuneen henkilökunnan palkkaus. Uusi palkkausjärjestelmä olisi väline myös tämän ongelman korjaamiseen.

### **Esimiessuhteet ja eräitä turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä**

Eräs tavoite Rake-hankkeessa ja uuden työtavan käyttöönotossa on organisaation madaltaminen, painopisteen siirtäminen lähityöhön ja väliportaiden vähentäminen. Toisaalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että vankilan kaltaisessa organisaatiossa rakenteen ja esimiessuhteiden on oltava selkeitä. Tämä koskee etenkin turvallisuuteen liittyviä tehtäviä ja pakkotoimivallan käyttöä.

Vaikka väliportaita tulisi vähentämään, tulisi organisaatiossa säilyttää valvonnan esimiestehtävät ja suurissa vankiloissa myös valvonnan kokonaisvastuu erottaa siitä vastaavalle virkamiehelle (vartiopäällikölle).

Ylivartijan työ olisi aikaisempaa vastuullisempaa, esimiestehtävät korostuisivat ja työ painottuisi päiväaikaan, joskin ympärivuorokautinen ylivartijapäivystys voisi edelleen säilyä turvallisuustasoltaan sitä vaativissa vankiloissa. Öisin laitoksessa on vain vähän henkilökuntaa, joten tällöin ylivartijan tehtävissä korostuu esimiestyön sijaan kokonaisvastuu laitoksesta ja vangeista. Lisäksi koko aluevankilaa varten olisi ympäri vuorokauden olla tavoitettavissa virkamies, jolla olisi toimivalta kaikkiin vankeuslain edellyttämiin pakkokeinoihin. Tällaisina päivystäjinä voisivat toimia esimerkiksi vankiloiden/yksiköiden johtajat ja/tai turvallisuudesta vastaavat asiantuntijat. Päivystysvastuu tulisi olla vain virkamiehillä, joilla on tähän tehtävään riittävä osaaminen.

Turvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat toiminnan ydintä ja turvallisuustaso on kaikissa oloissa turvattu. Tätä kautta luodaan edellytykset muun toiminnan onnistumiselle. Työryhmä on työssään lähtenyt ns. dynaamisesta turvallisuuskäsitteestä, mikä perustuu ennaltaehkäisevään toimintaan sekä henkilökunnan läsnäoloon. Turvallisuus syntyy ensisijassa toiminnan sisällön ja henkilökunnan omien toimenpiteiden kautta. Ensisijaisia olisivat muut kuin tekniset menetelmät. Viimeksi mainittuja (hälytysjärjestelmät, kameravalvonta, paikannus ym.) voitaisiin kuitenkin käyttää työtä helpottamaan ja vapauttamaan niukkoja resursseja sekä lainsäädännön kehittyessä myös osana seuraamusjärjestelmää.

Uudessa aluevankilamallissa eri yksiköt erikoistuisivat tietyn tyyppiseen toimintaan ja olisivat myös turvallisuusasteeltaan eri ryhmiin kuuluvia. Tällöin voidaan valvonta aikanaan mitoittaa tämän mukaisesti ja siirtää avoimemmista yksiköistä resursseja suljetumpiin laitoksiin. Esimerkiksi myöhemmin mahdollisesti käyttöön otettavat vapauttamisyksiköt ja vastaavat avoimet yksiköt/osastot tarvitsisivat hyvin kevyet valvontaresurssit.

Sijoittajayksikön päätöksillä olisi jatkossa suuri merkitys myös turvallisuustasojen määräytymiseen. Tavoitteena tulisi olla vangin sijoittaminen mahdollisimman avoimiin olosuhteisiin, jos se turvallisuutta vaarantamatta vain olisi mahdollista. Myös tätä kautta voitaisiin vapauttaa resursseja suljetumpiin yksiköihin.

Kaikkien lähityössä toimivien ja muiden vankien kanssa työskentelevien valvontavastuut tulisi selkeyttää pääsääntönä se, että kaikki vastaavat omat osaltaan myös turvallisuudesta ja että kaikilla olisi siihen ainakin jonkinasteinen koulutus. Pääsääntönä olisi se, että lähityössä toimivat vastaisivat pitkälti myös valvonnasta aktiiviaikaan.

## Koulutus

Koulutuksessa kiireellisimmin ratkaistava kysymys on nykyisen koulutusvajeen poistaminen. Ilman asianmukaista koulutusta työskentelee vankiloissa tällä hetkellä noin 150 vartijaa. Koulutusmahdollisuuksien laajentamista selvitetään parhaillaan erikseen ja mietitään vaihtoehtoisia tapoja asian ratkaisemiseksi. Koulutusvajetta pahentaa eläköitymisen lisäksi muu henkilökunnan vaihtuvuus.

Ongelmana tällä hetkellä on myös koulutettujen ylivartijoiden puute. Tähän ehtävään koulutusta antanutta vankeinhoitotutkintoa ei enää järjestetä ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden saaminen palvelukseen vie aikaa. Tämän vuoksi onkin suunniteltu siirtymävaiheeseen mallia, jossa perustutkinnon suorittamisen jälkeen voisi suorittaa rikosseuraamusalan esimiestehtäviin pätevöittävän koulutuskokonaisuuden ja saada kelpoisuuden mm. ylivartijan virkaan. Tämä koulutus luettaisiin aikanaan hyväksi ammattikorkeakoulututkintoa suoritettaessa.

Uusi lähityöhön pohjautuva toimintamalli ja vankeuslain voimaantulo vaativat tuekseen suuren koulutuspanoksen. Koulutustason nousun tulee seurata myös yleistä kehitystä yhteiskunnassa ja ilmetä sekä ammatti- että täydennyskoulutuksessa.

Arvioitaessa tämän hankkeen yhteydessä sijoittajayksikön resurssitarpeita on arvioitu myös yksikön **henkilöstön osaamisvaatimuksia**. Sijoittajatoiminnan henkilöstöllä tulisi olla osaaminen ainakin seuraavissa kokonaisuuksissa:

- haastattelumenetelmät
- psykologiset testit ja arviointimenetelmät
- terveydenhuolto, päihdetyön menetelmät
- vangin/asiakkaan sosiaalinen tilanne ja sosiaaliturvajärjestelmä
- koulutustarpeiden arviointi, opintojen suunnittelu ja ohjaus
- vankien toimintojen ohjaus
- valvonta ja turvallisuus
- vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa
- suunnitelman toteutumisen seuranta
- avustava toimistotyö

Täydennyskoulutustyöryhmä on miettinyt eri koulutuskokonaisuuksia, joiden kautta henkilökunnan osaamista voidaan lisätä. Tällaisia kokonaisuuksia ovat mm.

- lähi- ja asiakastyön kehittäminen
- organisaation ja työyhteisön kehittäminen
- uusintarikollisuuden vähentämiseen tarkoitettut ohjelmat ja
- turvallinen täytäntöönpano

Laaditut suunnitelmat tukevat uuden vankeuslain ja RAKE-hankkeen mukaisia tavoitteita.

Ns. väliportaiden määrän vähentyminen ei vähennä erityisosaamisen tarvetta laitoksessa. Jatkossa tarvitaan entistä enemmän asiantuntijoita. Nykyisen kaltaiset väliesimiesvirat tulisivat sen sijaan vähenemään rakenteen päällekkäisyyden vähetessä. Suuri osa asiantuntijoista rekrytoituu ulkopuolelta ja on suorittanut yleisen koulutusjärjestelmän mukaisen tutkinnon. Myös uusi ammattikorkeakoulututkinto tuottaa väylän koulutuksen hankkimiseksi alan esimies- ja asiantuntijatehtäviin.

Tärkeää on, että oma koulutusjärjestelmä pystyisi jatkossa tuottamaan riittävän määrän koulutettua henkilökuntaa, antamaan tasokasta opetusta muuttuvien tavoitteiden ja toimintatapojen tarpeisiin sekä että koulutusväylä mahdollistaa jatkamisen uralla eteenpäin tai siirtymisen myös muihin tehtäviin ri-

kosseuraamusalalla tai lähialoilla. Tämä lisää myös alan houkuttelevuutta työnantajana. Henkilökohtaiset ura- tai kehityssuunnitelmat tulisi laatia kehittämiskeskusteluiden yhteydessä.

Toisaalta alan monipuoliset tehtävät ja yhteiskunnan laaja koulutustarjonta merkitsee sitä, että myös ulkopuolella hankitun koulutuksen osuus korostuu ja tulee jatkossakin olemaan tärkeä osa henkilökunnan ammattitaidon lisäämistä ja osaamisen monipuolistamista. Koska suuri osa henkilökunnasta rekrytoituu myös tulevaisuudessa muun kuin oman koulutusjärjestelmän kautta, heille tulisi antaa nykyistä perusteellisempi perehdyttämiskoulutus rikosseuraamusalan erityispiirteisiin.

### 8.3 Tukipalvelutyypisten tehtävien keskittäminen

*Tavoitteena on, että tulevaisuudessa valtakunnallisesti ohjattu asiantuntijoista koostuva tukipalvelu- ja osaamiskeskus (hallintokeskus) palvelee yhtenäisesti koko rikosseuraamusalaa ja tukee osaltaan perustehtävien suorittamista. Toimintoja on rationalisoitu ja toimintaketjut ovat selkeitä.*

Kuten edellä luvusta 6 ilmenee on työn aikana käyty läpi kaikki sellaiset asiaryhmät, joiden keskittämisestä olisi hyötyä. Koska kaikkea ei ole mahdollista uudistaa samanaikaisesti, työryhmät ovat lähteneet siitä, että ensin keskitettäisiin hallinnolliset tukitehtävät (talous- ja henkilöstöhallinto erikseen määritellyin osin) sekä rangaistusten muodolliseen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät.

Tällä hetkellä on jo vireillä taloushallinnossa maksupistetoimintojen ja henkilöstöhallinnossa Prima—järjestelmään perustuvien tehtävien keskittäminen Lounais-Suomessa. Keskittämistä jatketaan jo sovituilta osin, mutta jatkotyö jää odottamaan tämän hankkeen pohjalta tehtäviä linjauksia. Lounais-Suomen kokemuksia voidaan hyödyntää jatkohankkeen aikana.

Hallintokeskuksen henkilöstöresurssit koottaisiin sekä rikosseuraamusviraston että aluevankiloiden henkilökunnasta. Kyse olisi virkamiehistä, jotka jo nykyisin hoitavat hallintokeskukseen siirrettäviä tehtäviä. Mahdolliset siirrot kyettäneen toteuttamaan luonnollisen poistuman puitteissa ja vapaaehtoisuuteen perustuen. Hallinnollisesti siirto uuden yksikön kirjoille tulisi toteuttaa heti yksikön perustamisen yhteydessä. Henkilöstön fyysinen sijainti sen sijaan voisi vaihdella ja siirrot toteutettaisiin asteittain. Koska palvelukeskukset tulisivat keskitetystä johdosta huolimatta toimimaan useissa toimipisteissä, kaikkea henkilökuntaa ei tarvitsisi keskittää yhteen toimipaikkaan. Virkamiehen siirtyessä hallinnollisista tehtävistä tuomittujen ja vankien kanssa tehtävään lähityöhön, hänelle järjestettäisiin riittävä täydennyskoulutus.

### 8.4 Arviot henkilöstöresursseista

Henkilöstöryhmä on arvioinut ensi sijassa uuden tavoitteellisen toimintatavan edellyttämiä henkilöstöresursseja. Resurssipaineita sekä määrällisesti että koulutuksellisesti aiheuttavat erityisesti

- sijoittajayksikkötoiminta
- toimintaohjelmat ja muut tavoitteellinen toiminta
- osastoinnin lisääntyminen

Lisäksi on pyritty arvioimaan, paljonko resursseja olisi irrotettavissa näihin tehtäviin hallinnonalan sisäisin toimenpitein, mm. tukipalveluita keskittämällä. Suuri luonnollinen poistuma on vankeinhoitolaitoksessa lähivuosina ongelma, mutta tämän hankkeen kannalta se on myös mahdollisuus.

Vankiluvun nousun aiheuttamaa resurssitarvetta ei ole tässä yhteydessä arvioitu.

## A Lähityöhön liittyvät resurssitarpeet

### Sijoittajatoiminta

Henkilöstöryhmä on hankkinut lausunnot kaikilta sijoittajayksiköiltä sekä pyytänyt sijoittajayksikkötoimintaa käsittelevältä asiantuntijaryhmältä arvioita resurssitarpeista.

Saatujen arvioiden mukaan kuuden aluevankilan mallissa sijoittajayksiköissä tulisi olla päätoimista henkilökuntaa yhteensä 43 virkamiestä sekä kuusi sijoittajatoiminnasta vastaava asiantuntijaa, **mikäli sijoittajatoimintaa hoidettaisiin valmisteilla olevan vankeuslain mukaisessa laajuudessa**. Tämä merkitsee, että kattavat riski- ja tarvearvioinnit sekä alustavat rangaistusajan suunnitelmat laadittaisiin kaikille niille vangeille, joiden vankeusrangaistuksen pituus on vähintään kolme kuukautta. Alle kolmen kuukauden mittaista rangaistusta suorittaville suunnitelmat laadittaisiin suppeammin<sup>3</sup>. Sijoitettavia vankeja olisi vuodessa noin 4 100. Yli kolmen kuukauden mittaista rangaistusta suorittavien vankien (2 300) sijoittamiseen voidaan arvioida kuluvan työaikaa noin kolme päivää vankia kohti ja lyhyempää rangaistusta suorittavien (1 800) sijoittamiseen 1-1.5 päivää.

Alue	Sijoittajayksikön sijoittamia vankeja vuodessa	Henkilöstö tarve <sup>4</sup>
Uusimaa	1 300	1 + 12
Lounais-Suomi	520	1 + 6
Häme	630	1 + 7
Pohjois-Suomi	610	1 + 7
Itä – Suomi	560	1 + 6
Kaakkois-Suomi	480	1 + 5
<b>Yhteensä</b>	<b>4 100</b>	<b>6 + 43 = 49</b>

Jos sijoittajayksiköt toimisivat nykyisistä laitoksista täysin erillisinä yksikköinä, henkilöstötarve olisi valvontatehtävät huomioon ottaen paljon edellä arvioitua suurempi. Sijoittajayksiköissä valvonnan tarve korostuu, koska sinne sijoitetaan rangaistuskauden aluksi pääsääntöisesti kaikki vangit, jotka voivat olla rikostaustaltaan ja muilta ominaisuuksiltaan hyvinkin erilaisia.

Tällä hetkellä sijoittajayksiköissä on kolme päätoimista virkamiestä sekä runsaasti sivutoimista henkilökuntaa. Karkeasti arvioiden toimintaan on sitoutunut tällä hetkellä noin kymmenen henkilötyövuotta. **Tarvittava nettolisäys olisi siis noin 40 henkilötyövuotta.**

### Toimintaohjelmat

Lähtökohtana toimintaohjelmatyöhön tarvittavia resursseja arvioitaessa on käytetty Rikosseuraamusvirastossa (Kimmo Hypen, 2002) laadittua selvitystä sijoittajayksiköiden riski- ja tarvearvioinneista. Selvityksestä käy ilmi, mitä toimintaa vangeille on arviointien perusteella alustavissa rangaistusajan suunnitelmissa suositeltu. Noin puolessa (52 %) tapauksista vängin suunnitelmaan sisältyy työtoimintaa ja 42 %:n vangeista on katsottu tarvitsevan koulutusta. Päihdekuntoutusta on suunniteltu joka kolmannelle (31 %) ja toimintaohjelmia noin joka viidennelle vangille (18 %).

Toimintaohjelmien resurssitarvetta on arvioitu seuraavista lähtökohdista:

<sup>4</sup> Sakkovangit on jätetty laskelmassa sijoittajayksikkötoiminnan ulkopuolelle

- toimintaohjelmiin osallistuu n. 18 % eli noin 450 vankia vuoden aikana sijoittajayksiköihin tulevista, yli kolmen kuukauden pituista rangaistusta suorittavista vangeista ja lisäksi pitkäaikaissimmat jo rangaistusta suorittavat vangit. Tämän mukaan toimintaohjelmia tulisi järjestää n. **700 – 750 vangille** vuodessa.
- laskelmissa on ajateltu vankien sijoittuvan nykyisen toimintaohjelmatarjonnan mukaiseen tarjontaan siitä huolimatta, että tulevaisuudessa ohjelmatarjontaa on tarpeen laajentaa mm. väkivaltarikoksiin syyllistyneiden uusilla ohjelmilla.
- laskelmissa on käytetty tietoja eri toimintaohjelmien toteutukseen tarvittavasta henkilökunnan ajankäytöstä.

Vankien rikostaustan, rangaistusten pituuden yms. seikkojen perusteella alla olevaan taulukkoon on arvioitu tarvittavien kurssien määrä. Ohjelmatyöntekijöitä tarvittaisiin tällöin seuraavasti:

Kurssi	Osallistuvia vankeja	Tarvittavien kurssien määrä	Tarvittavat ohjelmatyöntekijät
Suuttumuksen hallinta Cognitive skills	300 300	45 45	48 ohjaajaa + 6 metoditukea, yht. 54 päätoimista
OMA-kurssi väkivalta- rikoksiin syyllistyneille	100	15	30 osa-aikaista ohjaajaa + 6 päätoimista menetelmävastaavaa
STOP-kurssi ja jatkoSTOP seksuaali- rikoksiin syyllistyneille	20	3	9 ohjaajaa + 1 menetelmävastaava, yht. 10 päätoimista
<b>Yhteensä</b>	<b>720</b>	<b>108</b>	<b>70 päätoimista, 30 osa-aikaista eli noin 85 virkaa</b>

**Jos toimintaohjelmia toteutettaisiin edellä olevan mukaisessa laajuudessa (18 % vangeista),** toimintaohjelmien toteutukseen tarvittaisiin noin 70 päätoimista ja 30 osa-aikaista ohjelmatyöntekijää eli yhteensä noin 85 henkilön työpanos. Ohjelmatyössä toimii tällä hetkellä 6 päätoimista henkilöä. 64 henkilöä toimii ohjelmatyössä sivutoimisesti. Yhteensä tähän toimintaan on siis tällä hetkellä sitoutunut noin 15 htv. **Tarvittava nettolisäys olisi 70 htv.**

Toimintaohjelmien toteutus säännöllisesti ja laadukkaasti edellyttää että toimintaan on koulutettu riittävästi ohjelmien vetäjiä ja että he voivat paneutua tehtävään päätoimisesti, esimerkiksi määräaikaissa ohjaajan/erityisohjaajan virkasuhteissa muista virkatehtävistään irrotettuina. Koulutettuja ohjelmatyöntekijöitä tarvitaan noin kaksinkertainen määrä, mikä mahdollistaa ns. ohjaajakierron. Ohjaajilla tulisi olla mahdollisuus toimia välillä muissa tehtävissä. Kaikista heikoimmin on vangeille järjestetyistä eri toiminnoista resurssoitu tällä hetkellä juuri toimintaohjelmien järjestäminen.

### Opetustoiminta

Vankien opetus tapahtuu ulkopuolisten oppilaitosten toimesta, suurelta osin opetushallinnon rahoittamana. Vankien koulutustarpeen edellyttämään koulutustarjonnan lisäämistarpeeseen on pyrittävä löytämään ratkaisut yhdessä opetusviranomaisien kanssa.

### Päihdekuntoutus

Päihdekuntoutukseen on saatu uusia resursseja 48 virkaa hallitusohjelmaan sisältyneellä määrärahalla. Virat on vakinaistettu syksyllä 2002. Saatujen uusien resurssien avulla päihdetyö pystytään hoitamaan laitoksissa toistaiseksi nykyisillä resursseilla.



## **Työtoiminta**

Työtoiminta tulee säilymään tärkeänä toimintamuotona ja sen sisältöä tulee kehittää uusintarikollisuuden vähentämistä tukevaan suuntaan. Kehittämisessä tulee ottaa huomioon vankien valmiuksissa tapahtuneet muutokset.

Työtoiminnan asemaa ja siihen tarvittavia resursseja ei ole RAKE-hankkeessa erikseen arvioitu, koska asiasta ollaan parhaillaan laatimassa erillistä selvitystä Rikosseuraamusvirastossa.

## **Terveydenhuolto**

Terveydenhuollon järjestämistä ja resurssitarpeita arvioi erillinen työryhmä, joka jättää ehdotuksensa tammikuussa 2003.

## **Valvonta ja turvallisuus**

Vankiluvun noususta ja vankirakenteen muutoksista huolimatta vankeinhoitolaitoksen tulee pystyä huolehtimaan olennaisesta perustehtävästään eli turvallisuuden ylläpitämisestä. Koska valvonnan riittävää tasoa ei saa vaarantaa, vankiluvun nousu, vaikeutuva vankirakenne ja lisääntyvät vanginkuljetukset lisäävät paineita erityisesti näihin resursseihin. Laitosturvallisuus ja toiminnan tarpeet edellyttävät pienempää osastointia, joka taas edellyttää enemmän henkilökuntaa. Osastointia lisätään asteittain uusia laitoksia rakennettaessa ja vanhoja peruskorjattaessa. Valvontahenkilökunnan kohdalla resurssiongelmia ilmenevät tällä hetkellä myös ns. työaikapankissa olevien tuntien ja ylityötuntien suuressa määrässä, jaksamisongelmina ja korkeina sairauspoissaoloina. Suomi on muihin pohjoismaihin verrattuna selvästi jäljessä resurssien määrässä.

Valvontaan sitoutuvien resurssien mitoittamiseen vaikuttavat osaston turvallisuusaste, toimintatapa ja koko. Vankeja ei tulisi sijoittaa turvallisuustasoltaan liian suljettuihin laitoksiin. Lisäksi joillakin erityisosastoilla (esimerkiksi vapautumisosastoilla tai vastaavilla) valvontaresurssit voisivat olla varsin kevyet. Valvontaresursseja saattavat aikanaan vapauttaa myös uuden lainsäädännön mahdollistamat tekniset ratkaisut. Tavoitteena on, että aktiiviaikana valvontaa voisi hoitaa mahdollisimman laajalti myös toiminnasta vastuussa oleva henkilöstö.

Vanginkuljetusta ja sen resurssointia selvittää erillinen työryhmä.

## **B Mahdollisuudet resurssien uudelleenkohdentamiseen toimintaa rationalisoimalla**

Osa lähityöhön tarvittavista lisäresursseista pystytään vähitellen kattamaan muuta toimintaa rationalisoimalla ja keskittämällä. Kuten edellä on todettu, työryhmät ehdottavat tiettyjen taloushallintoon ja henkilöstöhallintoon sekä rangaistusten muodolliseen täytäntöönpanoon liittyvien palveluiden keskittämistä erillisen hallintokeskukseen. Tehtävien keskittämällä hallintokeskukseen ei tavoitella henkilöstösäästöjä. Sen sijaan tarkoituksena on, että keskittämisen avulla mahdollisesti vapautuvia henkilöstövoimavaroja voitaisiin siirtää vankeinhoiton ydintehtäviin.

Hallintohenkilökunnan määrä vankeinhoitolaitoksessa on tällä hetkellä noin 270. Joitakin vuosia sitten suoritettujen selvitysten mukaan hallintohenkilökunnan työaikaa veivät eniten taloushallinto (36 %), rangaistusten muodolliseen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät (28 %) ja yleishallinto (17 %).

Hallinnollisia tukipalveluita keskittämällä, hallintoa rationalisoimalla, esimiesportaita vähentämällä sekä toimintaketjuja selkeyttämällä voidaan arvioida pystyttävän **irrottamaan viiden vuoden aikana noin 40-50 henkilöä muihin tehtäviin.**

1990-luvun lopulla hallintohenkilökunnasta suoritettujen yksityiskohtaisen työajan käyttöön ja suoritteiden määrään perustuvan laskelman perusteella arvioitiin, että talous-, henkilöstö- ja yleishallinnollisten tukipalveluiden keskittämällä pystytään vähentämään viidessä vuodessa noin 25 henkilön työpanos. Aikaa myöten sähköinen kirjanpito ja laskutus tuonevat myös lisää helpotusta eri

työvaiheisiin. Jos myös osa rangaistusten muodolliseen täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä lähivuosina keskitetään ja järjestelmää yksinkertaistetaan, uudelleenkohdentamistavoite olisi helpommin saavutettavissa.

Eläkkeelle jäävien määrä vuosina 2003-2006 on johdossa ja hallinnossa noin 25, muu luonnollinen poistuma huomioon ottaen luku tulee olemaan jonkun verran suurempi. Vuoden 2006 jälkeen eläkkeelle jäävien määrä nousee. Tapahtunee myös jonkin verran vapaaehtoisia siirtymisiä muihin tehtäviin hallinnonalan sisällä. Johtotason töihin on vuoden 2001 lopussa Prima-järjestelmän tietojen mukaan luettu 56 htv ja esimiestöihin 277 htv.

Uudelleenkohdentamisia arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että osa hallinto henkilökuntaa tekee tällä hetkellä laitoksissa hyvin monipuolisia tehtäviä. Kun heidän tehtävistään vain osa keskittään hallintokeskukseen, henkilöstösäästöjä ei synny yksittäisessä laitoksessa vastaavassa määrin. Lisäpaineita hallinnolliseen työhön tuovat myös perustuslain ja muun uuden lainsäädännön toiminnalle aiheuttamat tarkkuus- ja laatuvaatimukset sekä valmisteilla olevassa vankeuslaissa ehdotettava laaja muutoksenhakujärjestelmä.

### Yhteenveto henkilöstövaikutuksista

	<b>Tavoitetilan mukainen henkilötyövuosien nettolisätarve</b>	
Sijoittajatoiminta	40 htv	Pystyttäneen kattamaan laskennallisesti noin viidessä vuodessa omin toimenpitein mm. hallintoa rationalisoimalla. <b>Koska sijoittajayksiköiden toimintaan tulisi pystyä panostamaan välittömästi, niiden resurssointi tulisi käytännössä tapahtua tätä nopeammalla aikataululla.</b>
Toimintaohjelmatyö	70 htv	Osa pystyttäneen kattamaan omilla toimenpiteillä esimerkiksi muuttamalla vangeille järjestettävän toiminnan painopisteitä sekä toimimalla uuden suuremman laitospuoleisuuden (aluevankilan) ja kriminaalihoitolaitoksen puitteissa nykyistä laajemmassa yhteistyössä asiantuntijaresursseja hyödynnettäessä. <b>Jos toimintaohjelmia halutaan toteuttaa tarvittavassa laajuudessa, edellyttää se kuitenkin lisärahoituksen saamista.</b>
Osastointi	-	Arvioidaan kunkin rakennushankkeen yhteydessä erikseen osaston koko ja toimintatapa huomioon ottaen yleisten mitoitustapojen pohjalta.

**Arvioinneissa ei ole otettu huomioon vankiluvussa mahdollisesti tapahtuvia muutoksia.** Jos virkamäärä olisi vuoden 1990-luvun lopun tasolla suhteessa vankien määrän, merkitsisi se nykyisellä vankiluvulla yli 150 viran lisäystä. Vankiluvun nousu ja 1990-luvulla toteutetut henkilöstösäästöt ovat aiheuttaneet sen, että resurssitilanne jo nykyisellään on monissa laitoksissa erittäin vaikea.

## 8.5 Ehdotus tarvittavista jatkotoimenpiteistä

### *Toteuttamistapa*

Yksityiskohtaiset henkilöstöä koskevat kehittämissuunnitelmat on mahdollista laatia vasta sen jälkeen, kun ratkaisut uudesta organisaatorakenteesta on tehty sekä toiminnot ja niiden järjestämistapa keskushallinnossa sekä aluevankiloissa ja niihin kuuluvissa yksiköissä ovat hahmottuneet.

Henkilöstön ja johtamisen kehittämisestä tulisi laatia osana asetettavaa jatkohanketta **henkilöstöä koskeva muutosstrategia**, jossa linjattaisiin tavoitetilä sekä olennaisimmat kehityslinjat ja asteittainen aikataulu muutosten toteuttamiselle. Henkilöstön muutosstrategia pohjautuisi organisaatiomuutosta koskeviin päätöksiin ja uusia toimintatapoja koskeviin perusratkaisuihin. Suunnitelman avulla varmistettaisiin organisaatiomuutoksen käytännön toteuttaminen. Sen tulisi kattaa ainakin seuraavat kokonaisuudet:

- henkilöstörakenne ja määrä
- muutosjohtamisen varmistaminen
- uusien työtapojen käyttöönotto
- osaamisen kehittäminen
- rekrytoinnin toteuttaminen muutosvaiheessa
- motivointi ja jaksaminen

### *Muutos toteutettaisiin noudattaen seuraavia periaatteita:*

- muutokselle vahvistetaan tavoitetilä ja asteittainen toteuttamissuunnitelma
- toimitaan yhdenmukaisesti uuden vankeuslain mukaisten periaatteiden kanssa
- käytetään hyväksi luonnollista poistumaa ja täydennyskoulutuksen keinoja
- osa tarvittavista lisäresursseista saadaan omaa toimintaa rationalisoimalla
- toimiva johto ja henkilöstö kytketään mukaan muutoksen suunnitteluun ja toteuttamiseen
- käytetään hyväksi pilotteja ja eri laitoksissa jo käytössä olevia hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja
- yksityiskohtaisemmat laitosten sisäistä rakennetta ja toimintaa koskevat suunnitelmat valmistellaan aluevankiloissa/yksiköissä muutosstrategian mukaisten suuntaviivojen mukaisesti.

Muutoksen toteuttaminen on vaikeaa ilman toimivia tietojärjestelmiä (mm. vankitietojärjestelmä) ja kannustavaa palkkausjärjestelmää. Lisäksi tarvitaan johdon ja henkilöstön sitoutumista, yhteistä arvopohjaa ja samanaikaisesti rakenteiden ohella tapahtuvia muutoksia myös toimintakulttuurissa.

### *Muutosta toteutettaessa tulisi pitää tavoitteena seuraavia peruslinjauksia:*

- organisaation selkeyttäminen, väliportaiden määrän vähentäminen ja virkanimikkeiden asteittainen yhdenmukaistaminen
- tiimityötyyppisen moniammatillisen työtavan kehittäminen ja sektoroitumisen vähentäminen
- yhteistyön ja verkostoitumisen lisääminen myös organisaation ulkopuolelle
- laitosturvallisuuden perustamisen ensi sijassa ennaltaehkäisevään toimintaan ja henkilöstön läsnäoloon
- resurssien lisääminen lähityöhön
- työaikajärjestelmän joustavuus ja työajan kohdentaminen aktiiviaikaan turvallisuusvaatimuksista kuitenkin tinkimättä
- koulutustason nostaminen ja koulutustarjonnan laajentaminen

- perushenkilökunnan erikoistumismahdollisuuksien lisääminen
- mahdollisuudet edetä uralla asiantuntija- tai esimiestehtäviin sekä henkilökohtaisten ura- ja kehittämissuunnitelmien laatiminen
- yksittäistapauksiin liittyvän toimivallan siirtäminen organisaatiossa alaspäin
- tulosohjauksen tehostaminen
- selkeät johto- ja ohjaussuhteet
- kannustavan palkkausjärjestelmän käyttöönotto
- hallintopalvelutehtävien keskittäminen ja asiantuntijuuden laajempi ja joustavampi käyttö
- päällekkäisen työn karsiminen sekä toimintaketjujen ja prosessien läpikäynti

Olennaista muutosstrategian laatimisen yhteydessä olisi varmistaa myös resurssien oikea mitoitus ja laatia niitä koskevat arviointiperusteet. Henkilöstön tulisi olla määrältään ja koulutukseltaan oikein mitoitettu yksiköiden tavoitteiden, toiminnan ja valvonnan asteen mukaan. Henkilöstömitoitus on tarpeen mm.

- toiminnan suunnittelun pohjaksi ja resurssitarpeiden arviointiin
- resurssien oikeudenmukaisen jakautumisen pohjaksi
- resurssitarpeiden osoittamiseksi ulospäin
- toiminnan vaikuttavuuden kriteeriksi (edellyttää suorite- ja laatumittareita)
- hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamiseksi (mm. työssä jaksaminen)

Keskushallintohankkeen yhteydessä asetetun tulosohjauksen kehittämisryhmän mukaan tulostavasti toteuttaminen edellyttää realistista tavoiteasettelua ja aitoa voimavarojen mitoittamista koskevaa keskustelua. **Toiminnan tavoitteet ja resurssien mitoitus on kytkettävä tiiviisti toisiinsa ja tavoitteiden on oltava realistisia resursseihin nähden.**

Vankeinhoitolaitoksen toiminta-ajatuksen toteuttaminen edellyttää henkilöstöltä uusia valmiuksia ja toimintatapoja sekä henkilöstörakenteen kehittämistä. Osa uusien toimintatapojen edellyttämistä resursseista voidaan kattaa suuntaamalla uudelleen vapautuvia resursseja.

Jatkotyössä valmistellaan yksityiskohtainen suunnitelma henkilöstön ja henkilöstörakenteen kehittämisestä.

Rakenteellisten muutosten tuomat henkilöstösäästöt kohdennetaan toiminnan sisällön kehittämiseen.

Vankiluvun nousun aiheuttama resurssitarve arvioidaan ja katetaan erikseen.

## 9 ESITETTYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET LAITOSKANTAAN

Arvioinnin lähtökohtana on pidetty vuoden 2000 lopulla päätettyä investointiohjelmaa, jolla toteutetaan Lipposen II hallituksen ohjelmassa asetettua vankiloiden laitostkannan uudistamistavoitetta. Kymmenen vuoden peruskorjaus- ja uudisrakennusohjelmalla saadaan vanhentunut ja peruskorjausten puutteesta kärsinyt laitostkanta vastaamaan nykyisen lainsäädännön ja toiminnan vaatimuksia.

Investointiohjelman suunnittelun lähtökohtana oli keskimäärin noin 3000 vangin vankiluku. Vankiluvun varsin nopea nousu ja vankeusprosessin mielekäs toteuttaminen edellyttävät täydennyksiä toteutettavaan investointiohjelmaan. Investointiohjelman täydennysesitykset perustuvat enintään noin 3900 vangin keskivankilukuun, mikä vankiluvun tämän hetkiselä nousuvauhdilla saavutetaan melko pian. Myös ulkomaalaisvankien määrän arvioidaan edelleen kasvavan.

Vankilapaikkoja on arvioitu vahvistamattoman, mutta vankilasuunnittelun perustaksi sopivan turvaluokituksen mukaan, jossa vankilapaikat on jaettu kolmeen turvaluokkaan laitoksen suljettuusasteen mukaisesti. Tässä luokituksessa ns. muurivankilat kuuluvat luokkaan A, suljetut laitokset ilman muuria kuuluvat pääsääntöisesti luokkaan B ja avolaitokset luokkaan C. Toiminnallinen vankeusprosessi toteutuu esitetysssä laitostkannassa pääpiirteissään siten, että jokaisen kuuden aluevankilansijoittajayksikkö sijaitsee A -turvaluokkaan kuuluvan tutkintavankilayksikön yhteydessä. Lisäksi jokaisessa aluevankilassa on tasapainoinen määrä sekä suljettuja vankilayksikköjä että avovankilayksikköjä. Vankeusprosessin edellyttämät vapauttamistoiminnot ja vapauttamiseen tähtäävien sidosryhmäsuhteiden hoitaminen painottuvat avolaitosyksikköihin.

Seuraavassa on kuvattu kuusi aluevankilaa, niihin luettavat nykyiset vankilat vankipaikkoineen, kullekin rangaistuslaitokselle määriteltävä maakunnittain muodostuva vankikertymäalue ja vankikertymä 1.5.2002 sekä arvio vankikertymän kasvusta ja vankipaikkojen lisätarpeesta turvaluokittain. Suunnitelmassa lähdetään siitä, että vankiloiden käyttöasteet ovat 90 prosenttia ilman ulkomaalaisvankeja. Kun ulkomaalaisvangit sijoitetaan vankiloihin, nousee laitosten kokonaiskäyttöaste lähelle sataa prosenttia.

<b>Uudenmaan aluevankila:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö aste</b>
Helsingin vankila	250				Uusimaa	
Jokelan vankila	122					
Keravan vankila		155				
Vantaan vankila	158					
Helsingin työsiirtola			128			
Suomenlinnan työsiirtola			70			
Jokelan avovankilaosasto			16			
<b>Yhteensä</b>	<b>530</b>	<b>155</b>	<b>214</b>	<b>899</b>	<b>1022</b>	<b>114 %</b>
	59%	17%	24%			
Vankimäärän lisäys					150	
<b>Vankipaikkojen lisätarve</b>	<b>0</b>	<b>250</b>	<b>180</b>	<b>430</b>		
<b>Vankipaikat yhteensä:</b>	<b>530</b>	<b>405</b>	<b>394</b>	<b>1329</b>	<b>1172</b>	<b>88%</b>
	40%	30%	30%			

Vankipaikkoja on Uudellamaalla tarpeeseen nähden liian vähän jo nykyisellä vankimäärällä. Mikäli vankiluku Uudellamaalla kasvaa vielä noin 150 vangilla, tarvitaan Uudenmaan vankilaan noin 250 suljettua ja 180 avolaitospaikkaa lisää. Lisäksi Uudellemaalle sijoitetaan runsaasti ulkomaalaisvankeja. Mahdollisuudet rakentaa lisää suljettuja vankipaikkoja Helsingin ja Keravan vankilayksiköiden yhteyteen tulee selvittää. Näiden lisäksi Uudellemaalle tarvitaan kokonaan uusi suljettu vankilayksikkö. Avolaitospaikoista suuri osa voi olla työsiirtolatyyppejä, mikäli sopivia työkohteita on löydettävissä. Osa avolaitospaikoista voisi olla vapauttamistoimintaan erikoistuvia yksiköitä, joista vangit käyvät ulkopuolella opiskelemaan, työssä tai kuntouttavassa toiminnassa

<b>Hämeen aluevankila:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö- aste</b>
Riihimäen vankila	212					
Hämeenlinnan vankila		165			Kanta-Häme	
Kylmäkosken vankila	102				Pirkanmaa	
Vilppulan vankila			49		Päijät-Häme	
Riihimäen avovankilaosasto			8			
Ojoisten työsiirtola			30			
Vanajan avovankilaosasto			38			
<b>Yhteensä</b>	<b>314</b>	<b>165</b>	<b>125</b>	<b>604</b>	<b>494</b>	<b>82%</b>
	52%	27%	21%			
Vankimäärän lisäys					80	
<b>Vankipaikkojen lisätarve</b>			<b>70</b>	<b>70</b>		
<b>Vankipaikat yhteensä:</b>	<b>314</b>	<b>165</b>	<b>195</b>	<b>674</b>	<b>574</b>	<b>85%</b>
	47%	24%	29%			

Hämeen vankilaan tarvitaan lisää vapauttamiseen tähtääviä avolaitospaikkoja. Tarkoituksenmukaisimmat sijoituspaikkakunnat olisivat Tampere ja Lahti, joihin vankeja eniten vapautuu.

<b>Lounais-Suomen aluevankila:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö- aste</b>
Turun vankilat	330					
Satakunnan vankila			147		Varsinais-Suomi	
Turun avovankilaosasto			15		Satakunta	
Käyrän avovankilaosasto			63		Ahvenanmaa	
<b>Yhteensä</b>	<b>330</b>	<b>0</b>	<b>225</b>	<b>555</b>	<b>410</b>	<b>74%</b>
	59%	0%	41%			
Vankimäärän lisäys					70	
<b>Vankipaikkojen lisätarve</b>	<b>-200</b>	<b>250</b>	<b>-60</b>	<b>-10</b>		
<b>Vankipaikat yhteensä:</b>	<b>130</b>	<b>250</b>	<b>165</b>	<b>545</b>		<b>88%</b>
	24%	46%	30%			

Lounais-Suomessa on tällä hetkellä paljon suljettuja A -turvaluokkaan luokiteltuja paikkoja ja toisaalta avolaitospaikkoja. Kevyempiä B -turvaluokan suljettuja vankipaikkoja ei Lounais-Suomessa ole tällä hetkellä lainkaan. Turun uuden vankilan valmistuminen vuoden 2006 lopussa muuttaa tilanteen. Uuteen vankilaan tulee mielisairaalaapaikkojen lisäksi 130 A -turvaluokan ja 130 B -turvaluokan suljettua vankipaikkaa. Näiden lisäksi Turun vankilasuunnitelmiin sisältyvät tilavarauksina 60 suljettua vankipaikkaa sekä 20 muurin ulkopuolelle sijoitettavaa

vapauttamistoimintoihin suuntautuvaa avolaitospaikkaa. Nämä tulisi rakentamisen yhteydessä toteuttaa. Huittisten avovankilaosasto muutettaisiin statukseltaan suljetuksi laitokseksi, mikä antaisi monipuolisemmat mahdollisuudet sijoittaa sinne vankeja.

<b>Kaakkois-Suomen aluevankila:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö aste</b>
Konnunsuon vankila		195			Kymenlaakso	
Mikkelin vankila	74				Etelä-Karjala	
Naarajärven vankila			100		Etelä-Savo	
Sulkavan vankila			40		Itä-Uusimaa	
Haminan työsiirtola			32			
<b>Yhteensä</b>	<b>74</b>	<b>195</b>	<b>172</b>	<b>441</b>	<b>369</b>	<b>84%</b>
	17%	44%	39%			
Vankimäärän lisäys					40	
<b>Vankipaikkojen lisätarve</b>	<b>30</b>			<b>30</b>		
<b>Vankipaikat yhteensä:</b>	<b>104</b>	<b>195</b>	<b>172</b>	<b>471</b>	<b>409</b>	<b>87%</b>
	22%	41%	37%			

Kaakkois-Suomen vankilapaikat vastaavat melko hyvin tarvetta. Mikkelin vankilan peruskorjaussuunnitelmaan sisältyvät 30 lisäpaikkaa tarvitaan lähinnä sijoittajayksikön tarpeisiin. Sekä Mikkelin että Konnunsuon vankiloiden peruskorjaushankkeet ovat jo vahvistetussa investointiohjelmassa. Vaihtoehtona peruskorjauksille on rakentaa kokonaan uusi korvaava iso laitousyksikkö esimerkiksi Kouvolaan, joka on myös hovioikeuspaikkakunta.

<b>Itä-Suomen aluevankila:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö aste</b>
Kuopion vankila	53				Pohjois-Savo	
Pyhäselän vankila	78				Pohjois-Karjala	
Sukevan vankila		172			Keski-Suomi	
Laukaan vankila			45			
Juuan avovankilaosasto			40			
Iskolan avovankilaosasto			36			
Kuopion avovankilaosasto			20			
<b>Yhteensä</b>	<b>131</b>	<b>172</b>	<b>141</b>	<b>444</b>	<b>434</b>	<b>98%</b>
	30%	39%	32%			
Vankimäärän lisäys					0	
<b>Vankipaikkojen lisätarve</b>		<b>40</b>		<b>40</b>		
<b>Vankipaikat yhteensä:</b>	<b>131</b>	<b>212</b>	<b>141</b>	<b>484</b>	<b>434</b>	<b>90%</b>
	27%	44%	29%			

Kuopion vankilan peruskorjaushanke on jo vahvistetussa investointiohjelmassa. Ohjelman kustannusarvio ei sisällä esitettyä 40 lisäpaikkaa. Lisäpaikat tarvitaan osittain sijoittajayksikön tarpeisiin.

<b>Pohjois-Suomen aluevankila:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö aste</b>
Oulun vankila	89				Lappi	
Pelson vankila		189			Kainuu	
Vaasan vankila	65				Pohjanmaan	

Ylitornion avovankilaosasto			35		maakunnat	
Kestilän avovankilaosasto			46			
<b>Yhteensä</b>	<b>154</b>	<b>189</b>	<b>81</b>	<b>424</b>	<b>469</b>	<b>111%</b>
	36%	45%	19%			
Vankimäärän lisäys					0	
<b>Vankipaikkojen lisätarve</b>			<b>90</b>	<b>90</b>		
<b>Vankipaikat yhteensä:</b>	<b>154</b>	<b>189</b>	<b>171</b>	<b>514</b>	<b>469</b>	<b>91%</b>
	30%	37%	33%			

Pohjois-Suomessa tarvitaan lisää avolaitospaikkoja. Ylitornion avovankilaosaston paikkamäärä voidaan kaksinkertaistaa investoimalla vankien toimintatiloihin ja lisäämällä valvonta- ja vankeja ohjaavaa henkilökuntaa. Lisäksi Ouluun ja Vaasaan tarvitaan vapauttamistoimintoihin keskittyviä hyvin kevyitä avovankilapaikkoja. Kokonaistilanne, kun myös ulkomaalaisvangit on otettu huomioon näyttää, näyttää seuraavan kaltaiselta:

<b>Vankeinhoitolaitos:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>YHT</b>	<b>vanki kertymä</b>	<b>käyttö aste</b>
<b>NYT YHTEENSÄ</b>	1533	876	958	3367	3428	102 %
<b>LISÄYS / VÄHENNYS</b>	-200	570	280	650	500	
<b>KAIKKI YHTEENSÄ</b>	<b>1333</b>	<b>1446</b>	<b>1238</b>	<b>4017</b>	<b>3928</b>	<b>98%</b>

Edellä on vankilakapasiteettia käsitelty vain vankipaikkoina. Suljettujen laitosten osalta on tarkasteltu majoituskapasiteettia ja avolaitosten osalta ns. ohjevahvuutta, joka kuvaa hieman paremmin laitoksen mahdollisuuksia järjestää vankitoimintoja. Paikkalukua verrataan perinteisesti joko vuoden keskivankilukuun tai sovitun päivämäärän vankilukuun ja tällä on totuttu arvioimaan vankilakapasiteetin riittävyyttä. Tämä on varsin puutteellinen tapa arvioida todellista kapasiteettia ja kertoo lähinnä laitoksen sellien ja sänkyjen käyttöasteesta eikä juurikaan kuvaa vankeinhoidon toimintamahdollisuuksia, laatua ja tehokkuutta.

### **Rake-hanke ehdottaa laitospaikan osalta**

Esitettujen vankipaikkojen edellyttämiä investointikustannuksia ei hankkeen tässä vaiheessa ole arvioitu. Kapasiteetin lisäyksen vaatimat resurssit arvioidaan hankekohtaisesti.

Vankeus on Rake-hankkeessa määritelty **prosessiksi**, jonka tulee olla vankeuslakiuudistuksen asettamien tavoitteiden mukaan suunnitelmallista, tavoitteellista ja uusintarikollisuuteen vaikuttavaa. Vankeinhoitolaitoksen todellinen toiminnallinen kapasiteetti vastata vuosittain 7000 - 8000 suunnitelmallisesta, tavoitteellisesta ja vaikuttavasta vankeusprosessista on huomattavan paljon vaikeammin määriteltävissä ja mitattavissa. Tällöin kapasiteetin määrittelyssä tulee arvioida majoituskapasiteetin lisäksi myös vankiloiden toiminnalliset mahdollisuudet, henkilökunta ja muut käytettävissä olevat resurssit. Tähän ei työryhmillä Rake-hankkeen ensimmäisessä vaiheessa ole ollut mahdollisuutta.

Investointiohjelman tarkistamisesta esitetään jatkotoimeksiantoa.



## 10 TIIVISTELMÄ EHDOTUKSISTA JA JATKOTOIMET

Rake-hankkeen työryhmissä tehtyjen selvitysten ja ehdotusten sekä johtoryhmän linjausten perusteella esitetään vankeinhoitolaitoksen rakenteiden kehittämistyön käynnistämistä seuraavien linjausten mukaisesti.

1. Vankeuslakikomitean ehdotuksen (komiteanmietintö 6:2001) mukaisesti vankeusaika ymmärretään suunnitelmalliseksi sekä tavoitteelliseksi kokonaisuudeksi ja vankeus määritellään prosessiksi, jolla pyritään vaikuttamaan uusintarikollisuutta vähentävästi. Vankeinhoitolaitoksen tulee rakenteeltaan olla sellainen, että vankeusprosessi voidaan toteuttaa uuden lain ja siitä ilmenevien linjausten edellyttämällä tavalla. Myös oikeusministeriön hallinnonalan strategia sekä rikosseuraamusalan periaateohjelma edellyttävät vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolta suunnitelmallisuutta, tavoitteellisuutta sekä vaikuttavuutta.
2. Edellä 1-kohdassa kuvatun tavoitteen toteuttamiseksi vankeinhoitolaitos organisoidaan nykyistä suuremmiksi laitoskokonaisuuksiksi. Tällöin vankeinhoitolaitoksen ydintehtävistä eli vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta huolehtii kuusi aluevankilaa, joista kutakin johtaa vankeinhoitojohtaja. Aluevankila koostuu sijoittajayksiköstä sekä vankiloista ja avovanki-yläyksistä. Aluevankilaa johtava vankeinhoitojohtaja toimii myös sijoittajayksikön johtajana. Muita vankiloita ja avolaitosyksiköitä johtaa johtaja tai päällikkö. Aluevankilajako toteutetaan maakuntapohjaisesti siten, että muodostetaan kuusi toiminnallisesti järkevää ja palvelutarjonnaltaan monipuolista laitoskokonaisuutta.
3. Vankeinhoitolaitoksen investointiohjelmaa tarkistetaan ottaen huomioon edellä kohdissa 1 – 2 todetut esitykset sekä viime vuosina tapahtunut vankiluvun selkeä nousu.
4. Rikosseuraamusalan organisaation tukipalvelutehtäviä hoitamaan perustetaan valtakunnallinen, rikosseuraamusviraston tulosohjaama hallintokeskus (palvelukeskus). Hallintokeskukseen keskitetään kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen taloushallinnolliset, yleishallinnolliset ja henkilöstöhallinnolliset tukipalvelutehtävät sekä ylitäytäntöönpanotehtävät ja tukipalveluluonteiset muodolliseen täytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät. Lisäksi jatkotyössä selvitetään, onko tarkoituksenmukaista keskittää hallintokeskukseen eräät vankien asemaan ja kohteluun liittyvät tehtävät, kuten vanginkuljetus. Jatkotyössä tehdään yksityiskohtainen suunnitelma siitä, mitkä tehtävät keskitetään hallintokeskukseen ja millä aikataululla. Suunnitelma sisältää hallintokeskuksen henkilöstörakennetta ja virkamiesten määrää koskevan yksityiskohtaisen suunnitelman. Myös vankien terveydenhuollon uudelleenorganisoinnin tarve selvitetään.
5. Vankeinhoitolaitoksen toiminta-ajatuksen toteuttaminen edellyttää henkilöstöltä uusia valmiuksia ja toimintatapoja sekä henkilöstörakenteen kehittämistä. Osa uusien toimintatapojen edellyttämistä resursseista voidaan kattaa suuntaamalla uudelleen vapautuvia resursseja.  
Jatkotyössä valmistellaan yksityiskohtainen suunnitelma henkilöstön ja henkilöstörakenteen kehittämisestä siten, että
  - resursseja kohdennetaan vankien kanssa tehtävään lähityöhön vähentämällä väliportaana hallintoa, keskittämällä palveluita ja selkeyttämällä toimintaprosesseja
  - virkarakennetta selkeytetään ja nimikkeistöä yhtenäistetään
  - lähityötä tehdään moniammatillisissa ryhmissä ja yhteistyötä myös organisaation ulkopuolelle tiivistetään

- koulutustasoa ja osaamista lisätään uusien toimintatapojen edellyttämällä tavalla hyödyntäen yleistä koulutusjärjestelmää ja kehittäen omaa koulutusta
  - erikoistumismahdollisuuksia kehitetään ja johtamiskoulutukseen panostetaan
  - työaika kohdennetaan nykyistä enemmän vankitoimintojen aktiivi aikaan
  - palkkausjärjestelmä uudistetaan kannustavammaksi
  - vastuusuhteita selkeytetään
  - yksittäistapauksiin liittyvää toimivaltaa siirretään organisaatiossa alaspäin
  - luodaan järjestelmä toiminnan tavoitteiden ja henkilöstöresurssien kytkemiseksi nykyistä tiiviimmin toisiinsa
6. Rakenteellisten muutosten tuomat henkilöstösäästöt kohdennetaan toiminnan sisällön kehittämiseen. Vankiluvun nousun aiheuttama resurssitarve on arvioitava ja katettava erikseen.
7. Rikosseuraamusalan keskushallinnon asema ja tehtävät sekä ohjausjärjestelmä muutetaan vastaamaan vankeinhoitolaitoksen uutta rakennetta. Osa keskushallinnon nykyisistä tehtävistä siirretään aluevankiloiden ja vankiloiden tai hallintokeskuksen toimipisteiden hoidettaviksi. Näin ollen keskushallintoviranomainen pystyy keskittymään perustehtäväänsä eli alaisen hallinnon johtamiseen ja ohjaamiseen.

### Jatkotoimeksianto

1. Asetetaan vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan vetämä työryhmä, joka laatii yksityiskohtaisen toteuttamissuunnitelman
  - aluevankiloiden muodostamisesta ja niiden yksiköiden välisestä tehtäväjaosta,
  - investointiohjelman päivityksestä,
  - vankeinhoidon ydin- ja tukiprosessien kuvauksesta,
  - hallintokeskusten (palvelukeskuksen) muodostamisesta ja
  - henkilöstörakenteen kehittämisestä edellä mainittujen linjausten pohjalta.
2. Kriminaalipoliittisen osaston johdolla laaditaan ehdotus keskushallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittämisestä edellä todettujen linjausten pohjalta sekä valmistellaan tarvittavat säädösmuutokset.

Hankkeen I-vaiheen johtoryhmä jatkaa hankkeen II-vaiheen työtä ohjaavana ryhmänä.

Edellytetyt suunnitelmat tulee saada valmiiksi vuoden 2003 aikana. Vuonna 2004 suoritetaan toteutuksen yksityiskohtainen valmistelu. Uusi organisaatio otetaan käyttöön samaan aikaan kuin uusi vankeuslaki tulee voimaan eli todennäköisesti vuoden 2005 aikana. Hallintokeskus pyritään ottamaan käyttöön tätä aikaisemmin jatkotyössä tarkentuvan aikataulun mukaan.

Hankkeen II-vaihe resursoidaan asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että hankkeeseen varataan määräraha konsultin käyttöä varten ja että hankkeeseen osallistuvien virkamiesten virkatehtävien määrässä otetaan huomioon hankkeen viemä työpanos.

**LIITTEET**

Liite 1	Asettamiskirje	2
Liite 2	Taustamuistio	5
Liite 3	Eräitä ulkopuolisia näkemyksiä vankeinhoidon kehittämisestä	12
Liite 4	Vankimäärä ja koostumus	24
Liite 5	Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön nykytila	30
Liite 6	Vankeusprosessi vankeuslakiehdotuksen pohjalta	34
Liite 7	Vankeinhoidon organisoinnista Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa	38
Liite 8	Yhteenveto henkilöstöryhmän pyytämistä vankiloiden lausunnoista	44

## **VANKEINHOIDON ORGANISAATION SEKÄ LAITOSTEN JA NIIDEN TOIMINTAMALLIEN UUDISTAMINEN**

Oikeusministeriö on 5.4.2002 asettanut vankeinhoitolaitoksen ja siihen kuuluvien laitosten organisaation, henkilöstön ja toimintatapojen kehittämistoimien valmistelemista varten hankeorganisaation, johon kuuluu kaksi työryhmää ja niiden työtä ohjaava johtoryhmä.

### **HANKEORGANISAATION TULEE:**

1. valmistella suunnitelma vankeinhoitolaitoksen organisaation, hallinto- ja toimintamallin sekä laitosten kehittämisestä tämän vuosikymmenen aikana
2. tehdä ehdotus vankiloiden henkilöstörakenteen ja henkilöstöryhmien työnjaon kehittämisestä sekä eri toimintojen järjestämistä koskevista kehittämistoimista;
3. valmistella erillisen jatkotoimeksiannon mukaisesti ehdotus tarvittavien muutosten toteuttamisesta ja niihin liittyvien toimenpiteiden aikataulusta.

Työssä on otettava huomioon kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista tehdyt aiemmat selvitykset ja laitostensa kehittämisestä koskevat suunnitelmat, minkä lisäksi työryhmien tulee tehdä ehdotusten valmistelussa tarvittavat lisäselvitykset. Ehdotusten tulee perustua kehittämisvaihtoehtojen hyötyjen, haittojen ja kustannusten systemaattiseen vertailuun.

Vaihtoehtoja vertailtaessa on otettava huomioon niiden vaikutukset:

- vankeinhoidon tavoitteiden toteutumisen sekä vankien aseman ja olojen kannalta;
- vankeinhoitolaitoksen ja laitosten johtamisen sekä henkilöstön kannalta.

Lisäksi on arvioitava niiden vaikutukset vankeinhoidon kustannuksiin sekä mahdolliset muut valtiontaloudelliset ja yhteiskuntataloudelliset vaikutukset.

Kehittämistoimien suunnittelussa tulee ottaa huomioon rangaistusten täytäntöönpanon hallinnossa toteutettujen muutosten tarjoamat mahdollisuudet vankeinhoidon ja kriminaalihuollon yhteistyön ja toimintojen kehittämiseen.

### **HANKKEEN JOHTORYHMÄ**

Hanketta ohjaa johtoryhmä, jonka kokoonpano on:

osastopäällikkö Esa Vesterbacka (OM/KPO) puheenjohtaja, osastopäällikkö Risto Jalli (OM/YLO), pääjohtaja Markku Salminen (Rise), ylijohtaja Maija Kukkonen (Rise), neuvotteleva virkamies Anna-Katrina Grönholm (OM/KPO), vankeinhoitojohtaja Arto Kujala (Rise), neuvotteleva virkamies Sirpa Kekkonen (VM/HKO), pääluottamusmies Jari Tuomela VVL ry, erityisohjaaja Ari Lyytikäinen VHHL ry, pääluottamusmies Rauno Selenius Akava-JS ry, kehityspäällikkö Jouko Laitinen (OM/KPO) sihteeri.

Johtoryhmän puheenjohtaja toimii koko hankkeen projektipäällikkönä, jolla on oikeus antaa työryhmien puheenjohtajille selvitystyötä koskevia ohjeita. Johtoryhmän puheenjohtajan tehtävänä on myös raportoida hankkeen edistymisestä erikseen sovittavalla tavalla oikeusministeriön johtoryhmälle.

### **TYÖRYHMÄT**

Selvitys- ja valmistelutyötä varten asetetaan kaksi työryhmää, joiden työ tapahtuu virkatyönä. Työryhmien työsuunnitelmat aikatauluineen hyväksytään hankkeen johtoryhmässä. Työryhmät voivat kuulla asiantuntijoita. Työryhmien välisen tiedonkulun ja yhteistyön

järjestämiseksi kummankin ryhmän puheenjohtajalla on oikeus osallistua myös toisen työryhmän kokouksiin. Työryhmien tulee tehdä työtään koskeva tiedotus-suunnitelma, jonka hankkeen johtoryhmä hyväksyy.

### **Rakenneryhmä**

Vankeinhoitolaitoksen organisaation, toimintatapojen ja laitosverkoston kehittämistä suunnittelevan työryhmän kokoonpano on seuraava:

vankeinhoitojohtaja Arto Kujala (Rise) puheenjohtaja, hallitusneuvos Leena Kuusama (OM/KPO), suunnittelupäällikkö Harri Mäkinen (OM/YLO), kehityspäällikkö Jouko Laitinen (OM/KPO), hallintojohtaja Heli Herna (Rise), kriminaalihuoltojohtaja Katri Järvinen (Rise), johtaja Jaakko Kopra (Riihimäen vankila), ylitarkastaja Mika Antikainen (Rise), ekonomi Reijo Mikkonen (DOREA Oy), erikoissuunnittelija Jukka Vanhala (OM/KPO) sihteeri.

Työryhmän tulee työnsä aikana kuulla vankeinhoitoalalla toimivien ammatillisten järjestöjen edustajia. Lisäksi kaikki henkilöstön asemaan ja työhön vaikuttavat ehdotukset tulee käsitellä hankkeen johtoryhmässä siten, että henkilöstöjärjestöjen edustajilla on mahdollisuus esittää kantansa niihin.

### **Henkilöstöryhmä**

Vankiloiden henkilöstösuunnittelua, työnsuunnittelua, henkilöstövoimavarojen kehittämistä sekä toimintojen järjestämistä koskevia kehittämistoimia valmistellaan työryhmässä, jonka kokoonpano on seuraava:

Neuvotteleva virkamies Anna-Katrina Grönholm (OM/KPO), puheenjohtaja, hallitusneuvos Leena Kuusama (OM/KPO), hallintojohtaja Heli Herna (Rise), johtaja Hannu Haapasaari (Naarajärven vankila), neuvotteleva virkamies Kirsti Kuivajärvi (OM/KPO), hallintotarkastaja Markku Korpinen (Rise), suunnittelija Ilppo Alatalo (Rise), vartiopäällikkö Jukka Hannula (Keravan vankila), johtaja Markku Sauri (Hallinnon kehittämiskeskus), pääluottamusmies Jari Tuomela VVL ry, sosiaalityöntekijä Irene Litmanen VVHL ry, pastori Jarmo Rauhala Akava-JS ry, ylitarkastaja Sinikka Vahvaselkä (Rise) sihteeri.

Henkilöstöjärjestöt voivat nimetä työryhmään varajäsenen, jolla on varsinaisen jäsenen estyneenä ollessa oikeus osallistua työryhmän kokouksiin.

Työryhmät voivat kuulla asiantuntijoita. Työryhmien välisen tiedonkulun ja yhteistyön järjestämiseksi kummankin ryhmän puheenjohtajalla on oikeus osallistua myös toisen työryhmän kokouksiin. Työryhmien tulee tehdä työtään koskeva tiedotussuunnitelma, jonka hankkeen johtoryhmä hyväksyy.

### **HANKKEEN SIHTEERITEHTÄVÄT**

Hankkeen johtoryhmää ja työryhmiä avustavina projektisihteereinä toimivat suunnittelija Pia Raassina ja osastosihteeri Eija Hakala-Kovanen oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta.

### **KONSULTTIPALVELUJEN KÄYTTÖ JA ERILLISSELVITYSTEN TEETTÄMINEN**

Hankkeessa mahdollisesti tarvittavien asiantuntija- yms. ulkopuolisten palvelujen hankkimisesta tai erillisselvitysten teettämisestä aiheutuviin palkka- ja muihin kustannuksiin voidaan käyttää vuonna 2002 varoja yhteensä enintään 30 000 euroa. Niistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan kriminaalipoliittisen osaston toimintamäärärahasta.

**AIKATAULU**

Hanke toteutetaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe käsittää seuraavat tehtävät:

- muutostarpeiden määrittäminen ja kuvaaminen,
- kehittämisvaihtoehtojen muodostaminen, arviointi ja vertailu,
- kehittämislinjauksia koskevan ehdotuksen tekeminen.

Ensimmäistä vaihetta koskevan raportin määräaika on 15.12.2002.

Hankkeen toinen vaihe käsittää konkreettisia kehittämistoimia ja niiden aikataulua koskevan suunnitelman laatimisen. Oikeusministeriö päättää toisen vaiheen toimeksiannosta sen jälkeen, kun ensimmäistä vaihetta koskeva raportti on käsitelty ministeriön johtoryhmässä. Samassa yhteydessä päätetään myös projektiorganisaatiota koskevista mahdollisista muutoksista.

Oikeusministeri

Johannes Koskinen

Apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos

Jarmo Littunen

**JAKELU**    hankkeen johtoryhmä, työryhmät ja projektisihteerit,  
                  kansliapäällikkö,  
                  osastot, kansainvälinen yksikkö ja tiedotusyksikkö,  
                  Rikosseuraamusvirasto/tiedottaja Vappu Aura

OIKEUSMINISTERIÖ  
Kriminaalipoliittinen osasto/JL

MUISTIO  
11.3.2002

## **VANKEINHOIDON LAITOSTEN SEKÄ ORGANISAATIO- JA HENKILÖSTÖRAKENTEEN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVA SELVITYS- JA KEHITTÄMISHANKE**

### **Hankkeen tausta**

Vankeinhoitolaitoksen toimintaan ja toimintaedellytyksiin vaikuttavissa tekijöissä on tapahtunut huomattavia muutoksia. Vankien rikostausta on muuttunut ja suurella osalla on vangeista on vaikeita päihdeongelmia tai muita toimintakykyä alentavia tekijöitä. Laitosturvallisuuden ylläpitäminen on edellyttänyt uusia toiminnallisia ja rakenteellisia ratkaisuja. Vankien määrä on viime aikoina lisääntynyt Vankeinhoitoa ja sen tavoitteita koskeva ajattelutapa on Suomessa kuten monissa muissakin maissa ainakin osittain muuttunut. Vankeinhoitolaitoksen edellytetään toiminnallaan vähentävän entistä tehokkaammin uusintarikollisuutta. Vankeusrangaistuskomitean (Komiteanmietintö 2001:6) valmisteleman lakiehdotuksen mukaan ”vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangen valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangen elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan”.

Vankeinhoidon asiantuntijoiden piirissä on 1990-luvulla varsin yleisesti luovuttu ajattelutavasta, joka on usein tiivistetty ilmaisuun ”nothing works”. Entistä laajemmin uskotaan, että uusintarikollisuuteen voidaan ainakin jossain määrin vaikuttaa tuomitun tilanteen arviointiin perustuvilla sopivilla ja oikein suunnatuilla toimenpiteillä. Joissakin maissa tästä on empiiristä näyttöäkin.

Vankeinhoitolaitoksen toiminnan sisältöä on kehitetty muuttuneen tilanteen edellyttämään suuntaan. Henkilökunnan ammattitaidon lisäämiseksi kehitetään koulutusta. Vanhentunutta ja monin osin huonokuntoista laitoskantaa kohennetaan laajalla noin kymmenen vuotta kestäväällä investointiohjelmalla, jolloin rakennushankkeita koskevissa tilaratkaisuissa otetaan huomioon näköpiirissä olevat toiminnalliset ym. muutostarpeet. Vankeinhoidon keskushallintoa on uudistettu ja otettu käyttöön aluejakoon perustuva toiminnan ohjausjärjestelmä. Laitostasolla on toiminnan sisällön muuttuessa kehitetty organisaatiota ja yhteistoimintaverkostoja muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Uudistuksia on toteutettu ilman laajempaa kokonaisselvitystä.

Vankeinhoito-osastossa ja sittemmin rikosseuraamusvirastossa on tehty tai käynnistetty useita selvityksiä kehittämistarpeista, jotka koskevat toimintaa ja sen organisointia, henkilöstöä jne. Niiden pohjalta on tehty myös lähivuosia koskevia konkreettisia suunnitelmia.

Suunnitelmissa on tähän asti lähdetty pitkälti siitä, ettei Suomessa ole tarvetta muuttaa olennaisesti tiettyjä perusratkaisuja. Ne koskevat vankilahallintoa suhteellisen itsenäisine laitoksineen, moniin muihin maihin verrattuna varsin pientä yksikkökokoja (vankiloiden paikkamäärät ja tavoitteelliset osastokoot), laitosten toimintamallia ja muita toiminnan järjestelyjä, henkilöstörakennetta ja henkilöstöryhmien työjakoa. Sama koskee myös eri viranomaisten työnjakoa. Myöskään toimintojen merkittävää ulkoistamista ei ole pidetty

järkevänä. Vankeinhoidon piirissä on näitä perusratkaisuja luonnehdittu nimityksellä ”pohjoismainen malli”. Tosin muissa pohjoismaissa on viime vuosina toteutettu näitä koskevia melko suuriakin muutoksia.

Toimintaympäristön ja toiminnan muuttuessa on tarpeen arvioida ja selvittää toimintaa koskevien järjestelyjen sekä organisaatio- ym. rakenteiden kehittämistarpeita. Tämä koskee myös edellä mainittuja perusratkaisuja. Selvitysten ja arviointien pohjalta määritettäisiin keskeiset toimintalinjat kuluvan vuosikymmenen aikana. Näiden linjausten perusteella suunniteltaisiin ja käynnistettäisiin tarvittavat toimenpiteet. Tällaisen selvitystyön käynnistäminen on aiemmin esitettyjen seikkojen lisäksi tarpeen mm. seuraavista syistä:

- Vankimäärän kasvusta sekä toiminnallisista ja laadullisista kehittämistarpeista huolimatta vankeinhoitoon osoitettavien määrärahojen ei voida olettaa ainakaan lähitulevaisuudessa merkittävästi lisääntyvän. Näin ollen vankeinhoidon muuttuvat tehtävät on pystyttävä hoitamaan suunnilleen nykyisen suuruisin henkilöresurssein.
- Vankeinhoitolaitoksen investointeja ja pääomavuokramenoja koskevissa rahoitussuunnitelmissa ei ole varauduttu lisäinvestointeihin siinä tapauksessa, että vankien määrä kasvaa nykyisestä.

Tällaisessa tilanteessa on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden ohella syytä kiinnittää erityistä huomiota toiminnan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen (kustannustehokkuus).

Selvityksen tekeminen on perusteltua, vaikka siinä ei päädyttäisikään nykyisistä perusratkaisuista poikkeaviin ehdotuksiin. Sekä hallinnonalan sisällä että ulospäin on pystyttävä osoittamaan, että laitoksia sekä organisaatio- ja henkilöstörakennetta koskevat linjaukset ovat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisia ja myös taloudellisesti järkeviä.

## Eräät aiemmat selvitykset

Vankeinhoito-osastossa ja sittemmin Rikosseuraamusvirastossa on tuotettu varsin paljon materiaalia, jota voidaan käyttää hyväksi tässä hankkeessa.

Vankeinhoitolaitoksen rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia koskevassa Aimo **Westerlundin** raportissa (HAUS 28.8.2001) on tarkasteltu mm. uuden tekniikan soveltamisen tuomia mahdollisuuksia uusien toimintamallien käyttöönotolle. Raportin mukaan uudet mahdollisuudet koskevat mm. vankilan ulkoista yhteistyötä, toimintojen järjestämistä ja henkilöstön toimenkuvia. Vaihtoehtoisena nykyisille suomalaisille vankiloille on esitetty malli, josta raportissa on käytetty nimitystä täsmävankila. Suppeahkossa raportissa esitettyjä vankilatyyppejä ja toimintaa koskevia järjestelyjä on kuvattu melko yleisluonteisesti. Eri vaihtoehtojen hyötyjä sekä haittoja ja kustannuksia ei ole vertailtu kovin systemaattisesti ja kattavasti. Raportissa esitettyjen kehittämisvaihtoehtojen ja niiden toteuttamismahdollisuuksien arviointi edellyttää runsaasti jatkoselvitystyötä. Raportissa esitellyn, joissakin uusissa hollantilaisissa vankiloissa toteutetun toimintamallin lisäksi on tarpeen kerätä tietoa myös muissa maissa viime vuosina toteutetuista toiminnallisista ym. ratkaisuista.

**Valtiontalouden tarkastusviraston** vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttamista koskevassa tarkastuskertomuksessa (Tarkastuskertomus 5/2001) on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että useat laitokset toimivat samalla henkilöstö- ja



organisaatiorakenteella kuin ennen, vaikka vankeinhoidon sisältö ja tavoitteet ovat muuttuneet. Tämä tukee toiminnan jatkumista vanhoilla totutuilla toimintamalleilla. Tarkastusviraston mielestä tulisikin kiinnittää erityistä huomiota laitosten sisäisten työnjakojen ja virkahierarkian toimivuuteen. Jo tarkastuksen yhteydessä tuli ilmi se, että vankeinhoitolaitoksen piirissä on varsin erilaisia näkemyksiä monista tarkastuskertomuksessa käsitellyistä kysymyksistä. Jo tästä syystä niistä tarvitaan riittäviin jatkoselvityksiin perustuvia linjauksia.

## **Muita selvitystyön lähtökohtia**

Vankimäärän kehitystä ei voida ennustaa luotettavasti rakenteellisten muutosten toteuttamiseen kuluvalla suhteellisen pitkällä aikavälillä. Lähtökohdaksi täytyy valita jokin vankimäärä tai vaihteluväli.

Selvitystyön yhtenä lähtökohtana ovat vankeusrangaistuskomitean mietintö sekä vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön jatkovalmistelussa tehdyt linjaukset. Lisäksi työssä lienee tarkoituksenmukaista lähteä mm. viime aikoina määritetyistä alueellista vankisijoittelua ja sen kehittämistä koskevista tavoitteista. Siitä huolimatta selvityksessä saattaa olla tarpeen arvioida myös niiden toiminnallista ja taloudellisesta tarkoituksenmukaisuutta.

## **Selvitettävät asiakokonaisuudet ja kysymykset**

Selvitys- ja kehittämishankkeen ensimmäinen vaihe on valita hyvin laajasta asiakokonaisuudesta tärkeimpinä pidettävät kysymykset, joita ryhdytään perusteellisemmin selvittämään. Seuraavassa on luonnehdittu tai esimerkinomaisesti lueteltu selvitettäviä kysymyksiä. Eri tekijät liittyvät toisiinsa niin kiinteästi, että samoihin seikkoihin joudutaan ottamaan kantaa eri asiakokonaisuuksien yhteydessä.

### **Laitoskantaa ja laitosten kehittämistä koskevat rakenteelliset kysymykset**

Moniin laitoskantaa koskeviin rakenteellisiin tekijöihin voidaan vaikuttaa merkittävästi varsin pitkällä aikavälillä (esim. 10-15 vuotta). Näin ollen monista kysymyksistä voidaan määrittää vain tavoitteellisia kehittämissuuntia.

Selvitettäviä kysymyksiä ovat esim.:

- (1) Uuden lainsäädännön sekä toiminnan painopisteissä mahdollisesti tapahtuvien muutosten huomioonottaminen laitoskantaa koskevilla ratkaisuilla
- (2) Uusien seuraamusmuotojen sekä vankeinhoidon ja kriminaalihuollon tiiviimmän yhteistyön kehittäminen vaikutukset
- (3) Mille vankimäärälle laitoskanta mitoitetaan ja millaisin ratkaisuoin voidaan edistää laitosten ja niiden toiminnan entistä joustavampaa sopeutumista vankimäärän ja sen koostumuksen vaihteluihin?

- (4) Jos vankimäärä ylittää paikkamäärään, onko vankimäärää syytä tasata kaikkien laitosten kesken vai luoda ”paisuntavaraa” tiettyihin laitoksiin.
- (5) Onko laitospaikkojen alueellinen jakauma toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen ja miten sitä pitäisi tai voidaan kehittää?
- (6) Perusparannus- ja uudisrakennusvaihtoehdon edullisuusvertailussa (hyödyt- kustannukset) käytettävät kriteerit.
- (7) Onko paikkajakauma erityyppisten vankipaikkojen kesken tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon mm. vankipopulaation muutokset, vankien tarpeet ja olosuhteet, turvallisuus- ja erilläänpitotarpeet sekä toiminnan tavoitteet ja tarpeet? Millaisia kehittämistarpeita tässä suhteessa on esim. kymmenen vuoden aikavälillä?
- (8) Työsiirtolatyypisten avolaitosten kehittäminen ottaen huomioon mm. yhteistyömahdollisuudet muiden viranomaisten ja kuntien kanssa
- (9) Onko laitosten nykyinen koko ja erikokoisten laitosten osuus toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen?
- (10) Laitosten työnjaon mahdolliset kehittämistarpeet ( esim. keskittäminen, erikoistuminen, yhteistyö) sekä niiden vaikutus laitoskantaan ja laitosten tilatarpeisiin. Tarkastelun kohteena ovat vankien sijoittelu, vankien toiminnot sekä hallintotehtävät ja tukipalvelut.
- (11) Suljettujen laitosten työtoimintaa koskevat muutostarpeet
- (12) Viranomaisten välisen työnjaon mahdolliset muutokset ja niiden vaikutus vankiloiden toimintaan ja tilatarpeisiin.
- (13) Toimintojen ja palvelujen ulkoistamismahdollisuudet ja -tarve, ulkopuolisten palvelujen käytössä tapahtuvat muut muutokset ja niiden vaikutus tilatarpeisiin
- (14) Tekniikan kehityksen ja sen tarjoamien mahdollisuuksien huomioonottaminen laitoskantaan koskevissa ratkaisuissa. Rakennus-, turvallisuus-, tieto- ja viestintätekniikan sekä liikenteen kehitys voi vaikuttaa mm. laitosten tarkoituksenmukaiseen kokoon, sijoittamiseen ja työnjakoon yms. seikkoihin

### **Vankeinhoitolaitoksen organisaatiorakenne**

Koko vankeinhoitolaitoksen organisaatiorakennetta koskeva kysymyksenä on eri vaihtoehtojen etuja, haittoja ja kustannuksia vertaillen syytä selvittää , onko tarkoituksenmukaista säilyttää nykyinen määrä hallinnollisesti itsenäisiä yksiköitä vai kehittää organisaatiota vaikkapa ns. päälaitosmallin suuntaan.

**Laitosten****toimintamallin kehittämismahdollisuudet**

Laitoskantaa ja toimitiloja koskeviin ratkaisuihin vaikuttavat tietenkin laitosten toimintamallin tai -mallien ("toiminnallinen peruskonsepti") mahdolliset muutokset. Laitosten toimintamallin kehittämismahdollisuuksien selvittäminen on monitahoinen ja vaativa tehtävä. Toimintamallin kehittämisvaihtoehtoja tarkasteltaessa voitaisiin edetä esimerkiksi seuraavasti:

- (15) Tehdään tiivistetty toimintojen ja niihin käytettävien resurssien pääpiirteittäinen kuvaus 3-4 erikokoisesta/ -tyyppisestä vankilasta Suomessa.
- (16) Selvitetään toiminnoittain (ml. tukipalvelut), voidaanko ja millä tavoin toiminnot järjestää nykyistä tuloksellisemmin. Tuloksellisuudella tarkoitetaan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Tarkasteltavia kysymyksiä ovat mm.
  - laitosten työnjako ja yhteistyö
  - ulkopuolisten palvelujen käyttömahdollisuudet
  - tekniikan hyväksikäyttö
  - toimintaprosessien kehittämismahdollisuudet
- (17) Muodostetaan joitakin erilaisia toimintamallivaihtoehtoja tai niiden kombinaatioita, joita vertaillaan keskenään.

**Vankiloiden henkilöstörakenne ja organisaatio**

Vankiloiden henkilöstörakennetta ja organisaatiota selvittäessä ovat yhtenä lähtökohtana ne toimintamallit, joihin eri vaihtoehtojen vertailussa on päädytty. Vaikka selvitystyön pohjalta päädyttäisiinkin pääpiirteittäin nykyisenkaltaiseen toimintamalliin, liittyy organisaatioon ja henkilöstörakenteeseen monia selvittämistä kaipaavia kysymyksiä.

Vankiloiden organisaatiorakenne ei virkanimikkeiden runsauden sekä tehtävien moninaisuuden vuoksi ole kovin selvärajainen. Myös vastuualueiden sisäinen hierarkia ja toimivaltasuhteet ovat usein epäselvät. Uudet ja muuttuneet toimintatavat sekä niissä tarvittava henkilöstö on sijoitettu vanhoihin organisaatiopuitteisiin, mikä on hämärtänyt vastuu- ja käskysuhteita.

Erilaiset työaikasäännökset ja niihin liittyvät palkkauskysymykset vaikeuttavat yhteistyötä moniammatillista osaamista ja kokemusta vaativissa toiminnoissa. Valvontahenkilöstön pääosin samansisältöiset toimenkuvat ja työn järjestelyt eivät ota riittävästi huomioon yksittäisten virkamiesten erityisosaamista.

Vankiloiden virkarakenne heijastaa vankeinhoidon toiminnan monimuotoisuutta. Omavaraisuus palvelujen tuottamisessa on perustunut osittain vankien työllistämistarpeisiin. Vankien työ- ja toimintakyvyn heikennyttyä sekä lisääntyneiden turvallisuusvaatimusten vuoksi vankityövoiman käytöstä on monissa toiminnoissa luovuttu. Kaikilta osin tämä ei kuitenkaan näy virkarakenteessa eikä henkilökunnan toimenkuvissa.

**Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa on syytä hahmotella vaihtoehtoisia henkilöstörakennemalleja, kun otetaan huomioon:**

- vartiointi- ja turvallisuustehtävät
- vankien neuvonta- ja ohjaustehtävät

- toimintaohjelmat ja muu kuntoutuksellinen toiminta
- työ-, opiskelu ja muu aktiivitoiminta
- vankien vapaa-ajan toiminnot
- asiantuntijapalvelujen tuottaminen, ml. terveydenhuolto
- tukipalvelujen järjestäminen

Malleja arvioitaessa on otettava huomioon eri työaikamuotojen vaikutukset toimintoihin. Arvioinnissa tulee ottaa kantaa myös vastualueisiin sekä esimies-alaisuuteen samoin kuin nykyisten virkanimikkeiden ja kelpoisuusvaatimusten soveltuvuuteen. Lisäksi on tarpeen arvioida vaihtoehtoisten mallien soveltuvuutta kooltaan ja turvallisuustasoltaan erilaisissa vankiloissa. Henkilöstörakennetta tarkasteltaessa on selvittävä myös mahdollisuudet palvelujen ulkoistamiseen.

Koska vankiloiden toimintatapoja on uudistettu myös muissa Euroopan maissa, olisi aiheellista selvittää erilaisia henkilöstörakente- ja organisaatiovaihtoehtoja laajemmin esimerkiksi kyselyn avulla sekä myös tutustumalla joihinkin ratkaisuihin paikan päällä.

## Hankkeen keskeiset tavoitteet

Selvitys- ja kehittämishankkeen tavoitteena on:

- (1) Arvioida vankilaverkoston sekä vankeinhoidon ja vankiloiden organisaatio- ja henkilöstörakenteen ja toimintamallien kehittämisvaihtoehtoja.*
- (2) Tehdä nykytilanteen ja eri vaihtoehtojen hyötyjen, haittojen ja kustannusten systemaattisen vertailun pohjalta ehdotus kehittämisen päälinjoista.*
- (3) Valmistella erillisen jatkotoimeksiannon mukaisesti kehittämistoimia koskeva suunnitelma aikatauluineen.*

Nykyisen tilanteen sekä eri vaihtoehtojen hyötyjä/etuja, haittoja ja kustannuksia vertailtaessa on otettava huomioon niiden **vaikutukset**:

- **vankeinhoidon tavoitteiden toteutumisen sekä vankien aseman ja olojen kannalta**
- **vankeinhoitolaitoksen ja laitosten johtamisen näkökulmasta ja**
- **henkilöstön kannalta**

**sekä valtiontaloudelliset ja mahdolliset muut yhteiskuntataloudelliset vaikutukset**

Erityisen tärkeää on, että vaihtoehtojen arvioinnissa käytetyt kriteerit ja niiden painotus tuodaan selvästi esille.

## Hankkeen vaiheistaminen, organisointi ja aikataulu

Selvitettävät asiakokonaisuudet ja kysymykset liittyvät niin monin tavoin toisiinsa, että niistä on tarpeen tehdä varsin kattava kokonaisselvitys, vaikka sen puitteissa ei käytännössä pystyttäisi paneutumaan perusteellisemmin läheskään kaikkiin kysymyksiin.

**Hanke**, jossa on kyse toisaalta pitemmän aikavälin linjavalinnoista ja toisaalta kehittämistoimien suunnittelusta **on tarkoituksenmukaista toteuttaa kaksivaiheisena** esimerkiksi seuraavasti:

### I vaihe:

- **Selvitettävien kysymysten tarkempi määrittäminen**
- **Kehittämisvaihtoehtojen muodostaminen ja kuvaaminen**
- **Vaihtoehtojen arviointi ja systemaattinen vertailu**
- **Toimintalinjaehdotusten tekeminen**

### II vaihe:

- **I-vaiheen raportin pohjalta tarkennetun toimeksiannon mukaan suunnitelma kehittämistoimien toteutuksesta ja aikataulusta**

Selvitys- ja kehittämishanke edellyttää ministeriön, Rikosseuraamusviraston ja laitosten edustajien toimivaa yhteistyötä. Sen lisäksi hankeorganisaatiossa tulisi olla alan ammatillisten järjestöjen edustus.

Hankeorganisaatioon kuuluisi:

- **Johtoryhmä**
- **työryhmä I, joka selvittää laitoksen sekä vankeinhoitolaitoksen organisaation ja toimintamallin kehittämistä**
- **työryhmä II, joka selvittää vankiloiden organisaation ja henkilöstörakenteen kehittämistä**

Johtoryhmän ja työryhmien kokoonpanoa ei ole vielä selvitetty. Kokoonpanoa voidaan II- vaiheessa muuttaa, jos se vaihetta koskevan tarkennetun toimeksiannon perusteella on tarkoituksenmukaista.

Hankkeen ensimmäinen vaihe edellyttää johtoryhmän ja työryhmien kokoustyöskentelyn lisäksi arviolta **vähintään 8 henkilötyökuukauden** työpanosta aineiston keruuseen, muokkaamiseen ja raportointiin sekä muihin sihteeritehtäviin. Työryhmien on tarpeen kuulla lisäksi asiantuntijoina mm. vankeinhoitolaitoksen eri henkilöstöryhmiin kuuluvia virkamiehiä.

Hanke pystytetään käynnistämään aikaisintaan maaliskuussa. Ensimmäisen vaiheen määräaika olisi 15.12.2002.

## ERÄITÄ ULKOPUOLISIA NÄKEMYKSIÄ VANKEINHOIDON KEHITTÄMISESTÄ

### Valtiontalouden tarkastusviraston raportti vuodelta 1994

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti vuosina 1991 – 1994 vankeinhoitolaitoksen henkilöstön käytön tuloksellisuuteen kohdistuneen tarkastuksen. Keskeinen tarkastuksessa huomioon otettu seikka oli se, että vankien keskiluvun huomattava aleneminen ei ole aiheuttanut kovinkaan suuria muutoksia rangaistuslaitosten toiminnassa. Tarkastuksen päätavoitteena oli pyrkiä vankeinhoidon laadun ja tuottavuuden parantamiseen hyödyntämällä vankeinhoitolaitoksen huomattavia henkilöstövoimavaroja aikaisempaa paremmin. Tarkastuksen peruslähtökohtana oli vuonna 1975 toteutetun RTA-uudistuksen tavoitteiden toteuttaminen sekä eduskunnan käsiteltävänä tuolloin olleen RTL-uudistuksen kaavaillut vaikutukset tulevaisuuden vankeinhoitoon. Tärkeä näihin uudistuksiin liittyvä taloudellinen ajatus oli se, että säädosmuutoksilla tavoiteltu uusintarikollisuuden vähentäminen saa aikaan säästöjä yhteiskunnalle ja yksityisille tahoille.

Olennaisimmat tarkastusviraston kannanotot vankeinhoitolaitoksen henkilöstörakenteen muutostarpeista olivat seuraavat.

Vankeinhoitolaitosta tulee kehittää hallinnon yleisten uudistusperiaatteiden mukaisesti. Näin ollen rangaistuslaitosten tulee *erikoistua*, jotta vankien tarpeet voidaan täyttää nykyistä laadukkaammin ja jotta vankeinhoitopalvelut pystytään tuottamaan nykyistä edullisemmin.

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon keskeiset periaatteet (säädetty RTL:n 1 luvussa) ovat tärkeä osa vankeinhoidon *laadun* määrittelyä. Esimerkiksi rangaistuslaitosoloille ja vankien kohtelulle tulisi laatia minimistandardit. Vankeinhoidossa laadukas palvelu tarkoittaa sitä, että parannetaan vangin valmiuksia elää rikoksetonta elämää. Laadun toteuttamisessa tärkeimpiin kuuluvana osana on henkilöstö. Näin ollen laadun varmistamiseksi laitoksen johdolla tulee olla toimivaltuudet valita henkilöstö sekä kyky kannustaa henkilöstöä laadukkaan palvelun tuottamiseen. Henkilöstörakennetta tulee kehittää vankeinhoidon nykyaikaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Laadun toteutumista tulisi mitata säännöllisesti selvittämällä vankien tyytyväisyyttä kohteluunsa.

Vankeinhoitolaitoksen *työaikajärjestelmissä* on paikoin paljon parannettavaa, jotta henkilöstön käyttö palvelisi mahdollisimman hyvin vankeinhoidon tavoitteiden toteuttamista. Henkilökunnan työvuorot tulisi suunnitella vankien toiminnallisten tarpeiden perusteella. Tähän liittyen palkkausjärjestelmän tulisi tukea laitoksen tuloksellista toimintaa eikä kannustaa esimerkiksi kohtuuttoman pitkien työvuorojen tekemiseen.

Vankeinhoitolaitoksen eräiden atk-järjestelmien käyttöönoton myötä rangaistuslaitosten *hallintohenkilökunnassa* on melkoinen määrä tuottavuuspotentiaalia.

## **Vankeinhoitolaitoksen toimintamenojen supistaminen vuosina 1996 – 1999**

Kansliapäällikkö Kirsti Rissasen johdolla toimi vuonna 1995 työryhmä, joka selvitti vankeinhoitolaitoksen toimintamenojen supistamista vuosina 1996 – 1999. Ehdotus menojen supistamiseksi tuli toteuttaa siten, ettei laitosturvallisuutta eikä täytäntöönpanolainsäädännön muidenkaan tavoitteiden toteutumista vaaranneta. Tarvittava supistus oli 4,2 %. Ehdotusta laadittaessa lähtökohtaoletuksena oli, että vankien määrä on vuosittain keskimäärin 3 200 vankia ja että pitkää vankeusrangaistusta suorittavien vankien määrää kasvaa.

Työryhmä kohdisti säästötoimet pääosin palkkausmenoihin, joiden osuus toimintamenoista on 2/3. Ehdotuksista mainittakoon seuraavat säästötoimet.

1. Laitosten hallintoa rationalisoidaan ja kevennetään siirtymällä laitoskohtaisesti hoidettavista tehtävistä alueellisesti hoidettaviin. Sektoroitumista ja moniportaisuutta vähennetään sekä tietoliikennetekniikkaa käytetään aikaisempaa tehokkaammin hyväksi. Vähennysmahdollisuus on 43 henkilötyövuotta.
2. Tuotantotoiminnassa laitosten työnjohtohenkilöstön mitoitus tarkistetaan vastaamaan työssä olevien vankien määrän vähentymistä. Kiinteistötoimessa otetaan huomioon tehtävien vähentyminen sekä tehtävien hoitaminen alueellisesti. Vähennysmahdollisuus on 40 henkilötyövuotta.
3. Työsiirtolatoimintaa supistetaan, suljettujen vankiloiden valvontajärjestelyjä muutetaan vastaamaan vähentynyttä vankimäärää ja henkilöstön työaika kohdennetaan aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmin. Vähennysmahdollisuus on 75 henkilötyövuotta.

Kaiken kaikkiaan henkilökunnan määrää vähennettäisiin 165 henkilötyövuodella. Tavoitteen toteuttamiseksi käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan luonnollista poistumaa sekä henkilöstön täydennyskoulutusta, jolla esitettäisiin henkilöstön sijoittumista uusiin tehtäviin.

Edellä todettujen säästötavoitteiden lisäksi työryhmä esitti eräitä toiminnan rationalisointi- ja vastaavia toimenpiteitä vankeinhoitolaitoksen taloudellisuuden parantamiseksi. Tällaisia kehittämiskohteita olivat muun muassa toiminnan alueellistaminen, tulosohjauksen ja –johtamisen sekä palkkausjärjestelmän kehittäminen, yhtenäisvirkamiesjärjestelmän toteuttaminen sekä tuotantotoiminnan uudelleenjärjestelyt.

## **Vankeinhoitolaitoksen henkilökunnan sopeuttaminen – valtiontalouden tarkastusviraston kertomus 5/2001**

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttamista koskeneen tarkastuksen. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko vankeinhoitolaitoksen henkilökuntaa sopeutettu alan toimintaympäristön muutoksiin (muun muassa vankimäärän laskuun) ja vankeinhoidon tavoitteissa omaksuttuihin uusiin painotuksiin. Tarkastuksessa selvitettiin, miten muutokset ovat näkyneet henkilökunnan määrässä ja rakenteessa sekä henkilöstöltä edellytettujen uusien valmiuksien kehittämisessä. Henkilöstötarvetta määriteltäessä tulee ottaa huomioon vankien määrän väheneminen mutta toisaalta vankien ongelmien lisääntyminen, osin huonokuntoinen laitokanta, tavoite vaikuttaa uusintarikollisuuteen sekä uusien toimintamuotojen käyttöönotto.

Tarkastusvirasto toteaa, että vankimäärä on pienentynyt pitkällä ajanjaksolla, mutta samana aikana henkilökuntamäärä pysyi jokseenkin samana. Tarkastusviraston mukaan vankeinhoitolaitos ei riittävän ajoissa alkanut valmistautua tuleviin säästövaatimuksiin eikä

henkilöstörakenteen kehittämiseen. Esimerkiksi uusien laitosten käyttöönoton yhteydessä henkilöstörakenne on muodostettu vanhojen toimintamallien pohjalta. Lisäksi toimintatapojen kehittymistä hidastavat muun muassa vankeinhoidon tavoitteiden jääminen periaateohjelmatasolle ilman käytännön toteutumista sekä palkkausjärjestelmän epäkohdat.

Tarkastukseen liittyneen lausunto- ja haastatteluaineiston perusteella näytti siltä, että vaikka vankimäärä on pienentynyt, vartijahenkilökunnan vähyys on aiheuttanut useissa laitoksissa ongelmia päivittäisen toiminnan järjestämisessä. Vankeinhoidossa käyttöönotetut erilaiset toimintaohjelmat lähtevät siitä, että pääasiassa kurssien vetäjinä toimivat tehtävään koulutetut vartijat. Vartijahenkilöstön pula vähentää osaltaan vartijoiden kiinnostusta kouluttautua toimintaohjelmien vetäjiksi.

Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että vankeinhoitolaitoksessa toteutettiin osana valtiontalouden yleisiä säästötoimenpiteitä henkilöstösupistuksia 1990-luvun alkupuolella. Vuosina 1995-1999 toteutettiin vankeinhoitolaitoksen toimintamenojen supistamista pohtineen työryhmän raportin mukaisesti supistuksina yhteensä 170 viran lakkauttaminen. Osin nämä supistukset kohdennettiin vankeinhoidollisesti epätarkoituksenmukaisella tavalla nuoremman vartijan virkoihin eli koulutetun vartijan aloitusvirkoihin. Tämä aiheutti eräissä laitoksissa tilanteen, jolla saattaa olla vaikutusta niin tulevaisuuden tehtävien hoitoon kuin myöskin työn sisällöllisten tavoitteiden saavuttamiseen. Vankeinhoidossa, kuten valtionhallinnossa yleensäkin, on ongelmana, että tällä hetkellä työelämässä mukana olevien virkaiältään nuorten, työkokemuksen kautta edelleen pätevöityvien työntekijöiden määrä ei riitä korvaamaan suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämistä. Toisaalta supistusten lopputuloksena oli eräissä laitoksissa se, että esimiesasemassa olevien vartijoiden osuus kasvoi vankien kanssa päivittäisessä kontaktissa olevien vartijoiden määrän kustannuksella. Tämä ei toiminnan nykyisten painopisteiden kannalta ollut tarkoituksenmukaista.

Tarkasteltaessa työntekijöiden jakautumista eri henkilöstöryhmiin osoittavia tilastoja ilmenee, että eri henkilöstöryhmien välillä ei ole tapahtunut 1990-luvulla kovin merkittäviä muutoksia. Koulutuksen ja muun toiminnan henkilöstön määrä on jonkin verran kasvanut ja terveydenhuoltohenkilöstön määrä on säilynyt käytännöllisesti katsoen ennallaan. Vartiointin ja valvonnan tehtävissä olevien henkilöiden määrä on jonkin verran laskenut 1990-luvun aikana. Valvontahenkilöstön määrän lasku ei, kuten aikaisemmin on todettu, ole kuitenkaan verrattavissa vankien määrässä tapahtuneeseen laskuun. Tälle on löydettävissä eräitä selittäviä perusteita.

### **Vankeinhoitolaitoksen rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia – Aimo Westerlundin raportti 28.8.2001**

HAUS:n konsultti Aimo Westerlund selvitti vuosina 2000 ja 2001 vankeinhoitolaitoksen rakenteellista kehittämistä. Tavoitteena oli selvittää, minkälaisiksi vankiloita ja niiden toimintoja on tulevaisuudessa syytä kehittää.

Selvityksessä todettiin vankeinhoidon toimintojen uusiutuvan. Uudistusten käytännön toteuttamiselle asettaa rajoituksia se, että vankiloiden henkilöstöryhmät luovat ja ylläpitävät ammatillisia käytäntöjä erillään toisistaan. Ajankohtaisena teemana vankeinhoidon toimintojen kehittämisessä selvityksessä todetaan päihdekuntoutuksen vahvistaminen. Päihdekuntoutuksen toteuttamiseksi on kehitetty hyviksi todettuja menetelmiä. Menetelmien toteuttamiseen ei kuitenkaan ole saatavissa uusia voimavaroja. Selvityksessä arvioitiin, että nykyisiä henkilöstövoimavaroja ei pystytä suuntaamaan uudelleen siinä laajuudessa kuin päihdekuntoutus- ja muiden toimintaohjelmien täysipainoinen toteuttaminen vaatisi. Puutteena todettiin myös se, että vankeinhoidon toimintoja kehitetään perinteisiin tukeutuen.



*Vankisijoittelun ja täytäntöönpanon hallinnon* osalta selvityksessä todettiin, että sijoittajayksiköillä olisi keskeinen rooli vangin rangaistusaikaa koskevan suunnitelman tekemisessä. Täytäntöönpanon hallintoa voitaisiin keskittää esimerkiksi alueellisesti siten, että perustettaisiin vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa varten yksiköitä, jotka vastaisivat vankien sijoittelusta sekä yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon toteutuksen ohjauksesta. Täytäntöönpanoyksikkö toimisi kiinteässä yhteistyössä sijoittajayksiköiden kanssa. Tällä ratkaisulla voitaisiin olennaisesti vähentää yksittäisten vankiloiden täytäntöönpanon hallinnon resursseja.

*Turvallisuudesta, valvonnasta ja vanginkuljetuksesta* todettiin, että erityyppiset vankilat poikkeavat turvallisuusvaatimuksiltaan ja tämän tulisi näkyä laitosten henkilöstörakenteessa ja toimenkuvissa. Valvontahenkilöstön tehtävät voitaisiin keskittää vankilan ja sen osastojen vartiointiin ja kriisitilanteiden hallintaan. Vastaavasti muun henkilöstön vastuu laajenisi. Tämän muutoksen tukemiseksi lisättäisiin valvontatekniikkaa, esimerkiksi henkilökohtaisten valvontalaitteiden käyttöä. Hollannissa tällainen järjestely on lisännyt muun kuin valvontahenkilöstön tarvetta, mutta vartijahenkilöstöä on voitu vähentää niin, että henkilökunnan kokonaismäärä on supistunut. Vankien kuljetuksia voitaisiin keskittää ja osittain ulkoistaa.

*Koulutuksen, kuntoutuksen ja terveydenhuollon* osalta todettiin, että yhä useampi vanki tarvitsee koulutus- ja kuntoutuspalveluja. Näiden palveluiden asianmukainen järjestäminen edellyttää vankien työ- ja toimintakyvyn arvioinnin laajentamista, näihin arviointeihin perustuvaa vankisijoittelua ja vankeusajan käytön suunnittelua. Päihdekuntoutuksen ja muiden toimintaohjelmien täysipainoista toteuttamista rajoittaa pätevän henkilön vähyys. Kuntoutuksen ja koulutuksen henkilöstön lisääminen tulisi toteuttaa ensisijassa siten, että vankeinhoitajiksi rekrytoidaan riittävän ammatillisen osaamisen hankkineita henkilöitä, jotka koulutetaan kuntoutuksen ja koulutuksen yleistäviin. Osa nykyisestä valvontahenkilöstöstä voisi hakeutua näihin tehtäviin. Erikoisosaamista hankittaisiin tulevaisuudessakin ulkopuolisina palveluina. Terveydenhuollon osalta tulisi selvittää, voidaanko ja onko tarpeen vankeinhoitolaitoksessa soveltaa niitä lääketieteen tutkimustuloksia, joilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi aggressioiden syihin ja niiden hallitsemiseen. Joka tapauksessa vankiloiden terveydenhuolto olisi pääosiltaan perusterveydenhuoltoa.

*Tuotannollisessa ja muussa työssä* todettiin, että täysipainoiseen työskentelyyn pystyvien vankien määrä on vähentynyt. Vankilan tuotantotoimintaan osallistuvat vangit tarvitsevat opastusta ja tukea kyetäkseen tekemään työtä mielekkäästi. Suomessakin voitaisiin kokeilla eräissä maissa käyttöön otettua järjestelmää, jossa merkittävä osa vangeista työskentelee vain osan päivästä ja muuna aikana osallistuu muuhun toimintaan, kuten kuntoutukseen tai koulutukseen.

*Henkilöstö-, talous-, materiaali- ja tietohallintotehtävät* voitaisiin hoitaa nykyistä keskitetympin. Jos täytäntöönpanon hallintoa ja vankisijoittelua keskitetään edelleen, myös henkilöstö- ja taloushallinnon hoitaminen suurempina kokonaisuuksina on luontevaa. Tietohallinnossa tarvitaan joka tapauksessa keskitettyä valtakunnallista otetta.

Selvityksessä pohdittiin vankeinhoitolaitoksen henkilöstörakenteen vaihtoehtoja. Vankeinhoitolaitoksessa on tavoitteena ollut *yhtenäishenkilöstö*. Tässä järjestelmässä kaikki henkilöstöryhmät toteuttavat yhteistä vankeinhoidon mallia. Henkilöstöllä on yhteinen näkemys hyvästä vankeinhoidosta sekä yhteistä osaamista vankeinhoidon tavoitteiden toteuttamiseksi. Yhtenäisvirkamiesjärjestelmää ei ole kuitenkaan vankeinhoidossa toteutettu. Eri henkilöstöryhmien välinen kitka johtunee erilaisista toimenkuvista, ammatillisista taustoista, työaikajärjestelyistä ja palkkausperusteista. Vaihtoehtona yhtenäishenkilöstölle on

*erillishenkilöstö.* Tässä järjestelmässä jokaista ammattiryhmää kehitetään sen omista lähtökohdista. Tällöin eri ammattiryhmien vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön tulee kiinnittää erityistä huomiota. Johdon asema vuorovaikutuksen varmistajana korostuu.

Selvityksessä ideoitiin neljä eri vankilamallia, jotka ovat.

1. *Kotivankila*, jossa vankilan osastot ovat pienet. Tämä lisää valvontahenkilöstön tarvetta. Kotivankila toteuttanee vankeinhoidon tavoitteita ilman kohtuutonta kustannusten nousua. Kotivankila on lähinnä sitä järjestelmää, johon vankeinhoitolaitos on omissa kehittämissuunnitelmissaan tähdännyt.
2. *Varastovankila* toteutetaan tinkimällä henkilöstön määrästä. Tämä merkitsee osastokoon suurentamista ja vankien pitämistä yhä enemmän lukittuina selleihinsä. Vankeinhoidon hoidolliset tavoitteet kärsinevät. Tämä järjestelmä merkinnee vankeinhoidon kustannusten pienentymistä.
3. *Hoitovankilassa* vankeinhoidon voimavaroja suunnattaisiin kuntouttavien toimintojen järjestämiseen. Järjestelmään liittyy usko toimintaohjelmien myönteisiin vaikutuksiin. Tätä kautta järjestelmä olisi yhteiskunnalle edullinen.
4. *Täsmävankila* käyttäisi hyväkseen valvontatekniikkaa ja henkilöstön toiminnallista erillisyyttä. Vankilan toimintoja ulkoistettaisiin muun muassa lisäämällä julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä.

Vartenotettavimpina näistä malleista pidettiin kotivankilaa ja täsmävankilaa.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto totesi Westerlundin raportissa esitettyjen ajatusten omaksumisen vankeinhoitoon edellyttävän perusteellista selvitystyötä.

## **Valtiontilintarkastajien kannanottoja vankeinhoitolaitoksen henkilöstörakenteeseen**

### *Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1995*

Valtiontilintarkastajat korostivat vankien toimintakyvyn vähentymisen edellyttävän sitä, että vankeinhoitolaitoksella tulee olla valmiudet vastata lisääntyneeseen vankien kuntoutuksen ja hoidon tarpeeseen. Tämä edellyttää voimavarojen uutta jakamista työtoiminnan ja kuntoutustoiminnan välillä. Muuttunut tilanne on otettava huomioon myös henkilökunnan osaamista ja soveltuvuutta arvioitaessa.

Valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiotaan myös vankeinhoitolaitoksen henkilöstön käytön tehostamiseen. Kertomuksessa esitettiin seuraavat tehostamiskeinot:

- työaika kohdennetaan toiminnoittain tarkoituksenmukaisesti ja joustavasti,
- toimenkuvia monipuolistetaan ns. yhtenäisvirkamiesjärjestelmän suuntaan,
- kehitetään kannustava palkkausjärjestelmä,
- lisätään alueellista yhteistoimintaa vankien toimintojen järjestämisessä, eräissä hallinnollisissa tehtävissä ja muissa tukitoiminnoissa sekä
- vähennetään ja kohdennetaan uudelleen tuotantotoiminnan henkilöstöä työaloilta, joilla tuotannon volyymi ja työllistettyjen vankien määrä ovat huomattavasti vähentyneet.

### *Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1998*

Valtiontilintarkastajat totesivat vankien määrän jatkaneen laskuaan, mutta toisaalta vankien päihde- ja muiden ongelmien lisääntyneen. Tilintarkastajien mukaan se, että kertomusvuonna vankeinhoitolaitoksessa saatiin aikaan periaateohjelma ja päihdestrategia, osoittaa, että vankeinhoitolaitoksen toiminta on kehittymässä vastatakseen muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Tilintarkastajat kuitenkin kiinnittivät huomiotaan siihen, ettei vankien avolaitokseen sijoittamistavoitteeseen (1/3 vangeista) ole vielä kukaan päästy.

Valtiontilintarkastajien mukaan vankeinhoitolaitoksessa tulisi resurssien niukkuudesta huolimatta edelleen lisätä vankien koulutus- ja kuntoutustoimintaa, tavoitteena mahdollinen rikoksen uusimisen vähentäminen. Koulutus- ja kuntoutusohjelmiin tulisi aina myös liittää tulosten arviointi. Lisäksi tilintarkastajat kiinnittivät huomiota vankiloiden turvallisuuteen sekä vankien että henkilökunnan kannalta. Vankien sijoittelulla eri rangaistuslaitoksiin sekä rangaistuslaitoksen eri osastoille on suuri merkitys. On myös tärkeää, että henkilökunta tuntee mahdollisimman hyvin eri vankeihin liittyvät riskitekijät. Kattavan tieto- ja arviointijärjestelmän aikaansaamista pidettiin tärkeänä.

### *Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2001*

Valtiontilintarkastajat toteavat, että vankeinhoitolaitoksella on tulevaisuudessa odotettavissa monta henkilöstöä koskevaa ongelmaa. Vuodesta 2003 alkaen henkilöstöä siirtyy eläkkeelle paljon. Samaan aikaan laitosten osastointeja lisätään perustellusti. Tämä samoin kuin erilaisten toimintaohjelmien lisääminen vaativat lisähenkilöstöä. Kun vartijana toiminut henkilö siirtyy toimintaohjelmien vetäjäksi, hänen palkkansa pienenee vuorotyölisien vähentyessä. Tämä ei lisänne vartijan motivaatiota kouluttautua ohjelmien vetäjäksi. Vankeinhoitolaitoksen tulisikin pysähtyä tarkastelemaan toimintaohjelmien vaikutuksia ennen uusien ohjelmien aloittamista.

Valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiotaan myös kouluttamattoman valvontahenkilöstön suureen osuuteen Etelä-Suomen vankiloissa; tämä osuus on noin 20 %. Vankeinhoitolaitos kilpailee samoista henkilöistä kuin esimerkiksi poliisi ja tulli. Vankeinhoidon henkilöstön asemaan, määrään, palkkaukseen ja koulutukseen tulee valtiontilintarkastajien mukaan löytää ratkaisut, joilla voidaan säilyttää korkeatasoinen suomalainen vankeinhoito.

### **Eduskunnan valiokuntien eräitä kannanottoja**

#### *Rikosseuraamusalan organisaatiouudistus 2001*

Lakivaliokunta antoi mietintönsä (LaVM 13/2000 vp) hallituksen esityksestä laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 136/2000 vp). Valiokunta piti hyvänä sitä, että rangaistusten täytäntöönpanoa varten on olemassa selkeä ja toimiva organisaatio. Valiokunta piti tärkeänä, että pitemmällä tähtäyksellä voidaan muodostaa yksi yhtenäinen virasto rangaistusten täytäntöönpanoa varten niin, että käytettävät voimavarat saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti hyödynnetyksi.

Eräänä yksityiskohtana lakivaliokunta totesi vankeinhoitotyön sisällön ja tavoitteiden muuttuneen viime vuosina ja edellytti näiden muutosten huomioon ottamista vanginvartijoiden koulutuksessa sekä palkkausperusteissa.

#### *Vuoden 2003 valtion talousarvion valmistelu*

Lakivaliokunta antoi lausuntonsa (LaVL 19/2002 vp) hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2003 (HE 132/2002 vp). Valiokunta totesi muun muassa, että se on kuluvan vaalikauden aikana jo kahdesti kiinnittänyt huomiota vankeinhoitoalan koulutuksen uudistamistarpeisiin sekä vankilavirkailijoiden palkkausperusteiden uudistamiseen vastaamaan tehtävien vaativuutta ja koulutusta.

Lakivaliokunta totesi, että vankeinhoidolle osoitettavien määrärahojen aleneminen on ristiriidassa vankien terveydenhoidon, kuntoutuksen ja huumeiden vastaisen työn tarpeiden kasvun ja uusintarikollisuuden vähentämisohjelmien ylläpitämisen ja kehittämisen kanssa. Valiokunta päätyi esittämään vankeinhoidolle osoitettavien määrärahojen korottamista, jotta vankeinhoitolaitos pystyy asianmukaisesti huolehtimaan vankeinhoidon pitkäjänteisestä kehittämisestä tavoitteena vankien kuntoutus sekä päihderiippuvuuden ja uusintarikollisuuden vähentäminen sekä henkilökunnan riittävydestä ja asianmukaisesta palkkauksesta.

Valtiovarainvaliokunta katsoi talousarvioesityksestä antamassaan mietinnössä (VaVM 40/2002 vp), että vankeinhoitolaitoksen määrärahatilanne vaarantaa vankeinhoitolaitokselle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen. Valtiovarainvaliokunnan mukaan vaikea määrärahatilanne uhkaa käynnissä olevien kokeilu- ja kehittämishankkeiden jatkuvuutta. Valiokunta päätyi esittämään määrärahan korottamista.

## **ERÄITÄ VANKEINHOITOLAITOKSEN OMIA SELVITYKSIÄ TOIMINTAMUUTOKSISTA JA NIIDEN VAIKUTUKSESTA HENKILÖSTÖRAKENTEeseen**

### **Vankeinhoitolaitoksen laatu, tuottavuus ja tulosohejaus – työryhmän raportti vuodelta 1995**

1990-luvun puolivälissä työskenteli oikeusministeriön vankeinhoito-osaston asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella toimenpide-ehdotukset vankeinhoitolaitoksen tulosohejauksen kehittämiseksi niin, että myös toiminnan tuottavuus- ja laatu-akökohtat tulevat riittävästi huomioon otetuiksi. Työryhmä selvitti vankeinhoitolaitoksen palvelun sisältöä, vankeinhoitoon sidottujen resurssien määrää, vankeinhoidon laatua ja tehokuutta, eri toimintayksiköiden oikeudenmukaista resurssijakoa sekä vankeinhoito-osaston ja vankiloiden välistä ohjausta.

Vankeinhoidon laadun parantamiseksi työryhmä ehdotti muun muassa seuraavia työmuotojen kehittämistoimia: henkilökunnan ja vankien välisen vuorovaikutuksen lisääminen, toimintojen kehittäminen asiakkaiden lähtökohdat huomioon ottaen, vankien toimintamotivaation lisääminen, vankien valmiuksien parantaminen, vangin oman vastuun korostaminen, vangin yksilöllisyyden huomioon ottaminen sekä vankila-ajan irrallisuuden vähentäminen. Työryhmä totesi, että näiden työmuotojen omaksuminen edellyttää muun muassa henkilökunnan toimintatapoihin vaikuttamista. Näin ollen tulee lisätä henkilökunnan ammattitaitoa ja vaikuttaa henkilöstön vankeinhoidollisiin asenteisiin. Tämä kehitys puolestaan edellyttää yhteisten vankeinhoidollisten arvojen ja periaatteiden selkiennyttämistä. Muina henkilökunnan toimintatapoihin vaikuttamisen keinoina työryhmä totesi työnohejauksen kehittämisen, ammattirakenteen sekä toimenkuvien ja työtehtävien monipuolistamisen. Työryhmä korosti myös johtamiseen liittyvien toimintatapojen kehittämistä ja johtamisvalmiuksien parantamista.

Keskeisenä vankeinhoidon laadun parantamisen keinona työryhmä piti onnistunutta vankisijoittelua. Sijoittelun lähtökohtana olisi se, että vankia ei sijoitettaisi suljetumpaan laitokseen kuin mitä vangin valvontatarve välttämättä vaatii. Ja toisaalta laitos ei saisi olla

suljetumpi kuin mitä sinne sijoitettavien vankien asianmukainen valvonta edellyttää. Mahdollisimman hyvä vankisijoittelujärjestelmä voisi työryhmän mukaan syntyä käyttäen hyväksi alueellista suunnittelu- ja yhteistyömallia, jossa kunkin alueen sisällä kyetään tarjoamaan tarvittavat ja riittävät vankeinhoitopalvelut. Alueellinen vankisijoittelu voitaisiin toteuttaa kullakin alueella sijaitsevan sijoittajayksikön avulla.

### **Vankeinhoidon alueellisen yhteistoiminnan organisointi vuonna 1998**

Vankeinhoidon alueellisen yhteistoiminnan organisointia selvittänyt työryhmä sai vuonna 1997 tehtäväkseen laatia konkreettisen ja yksityiskohtaisen suunnitelman alueellisen yhteistoiminnan järjestämisestä siten, että kunkin alueen rangaistuslaitoksista muodostetaan toiminnallinen kokonaisuus ilman erillisten väliportaan hallintoyksikköjen perustamista. Tavoitteena oli lisäksi hallinnon tehostaminen ja toimintojen järjeistämisen.

Työryhmä nosti vankeinhoidon alueellisen yhteistoiminnan organisoinnin päätavoitteiksi vankeinhoidon laadun parantamisen sekä toiminnan taloudellisuuden lisäämisen. Merkittävin keino laadun parantamiseksi on vangin tarpeisiin ja turvallisuusvaatimukseen perustuvan vankisijoitusjärjestelmän käyttöönotto sekä vankeinhoidon tavoitteiden mukaisen monipuolisen ja alueellisesti kattavan vankeinhoitopalveluiden kokonaisuuden luominen. Alueellistaminen mahdollistaa toiminnan nykyistä tehokkaamman ohjauksen. Lisäksi työnjakoa voidaan selkeyttää ja poistaa toimintojen päällekkäisyyttä. Hallintoa tehostetaan eriyttämällä tukipalvelut varsinaisesta vankeinhoitotyöstä.

Työryhmä totesi vankeinhoidon toimintaympäristön muuttuneen lähivuosina. Tämä edellyttää vankeinhoidon kehittämistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vankeinhoidon vaikuttavuuden lisäämiseen sekä yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtimiseen siltä osin kuin turvallisuustehtävä kuuluu vankeinhoidolaitokselle. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selkeää toimivallan jakoa eri organisaatiotasojen ja toimintayksiköiden välillä sekä laitosten erikoistumista tiettyihin erityistehtäviin. Keskeiset tekijät vankeinhoidon tavoitteiden toteuttamisessa ovat onnistunut ja yksilöllinen vankisijoittelu, tarpeen mukainen laitostanta sekä eri turvallisuustasojen laitoksissa järjestettävät monipuoliset toiminnot.

Työryhmä selvitti yksityiskohtaisesti tukitoimintojen tarkoituksenmukaista organisointia ja päätyi ehdottamaan tukitoimintojen eriyttämistä erillisiksi palveluyksiköiksi. Palveluyksiköt käyttäisivät hyväkseen toimintayksiköissä olevia palvelupisteitä, joiden toiminnasta syntyvät kustannukset veloitettaisiin palveluiden käyttäjiltä. Tukipalveluihin kuuluisivat hallintopalvelut, terveydenhuolto, kiinteistönhoito, ruokahuolto sekä vanginkuljetus. Jos rangaistusaikojen laskentatyö kyetään jatkossa hoitamaan atk:n avulla, sekin voitaisiin organisoida tukipalveluluonteisesti. Tukipalveluiden keskittämisen etuina olisivat toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden lisääminen, resurssien tasainen jakaminen, työmenetelmien järjeistämisen, toimintojen päällekkäisyyksien poistaminen sekä palvelujen laadun parantaminen. Eräitä tukipalveluita voitaisiin hankkia myös ostopalveluina.

Työryhmä päätyi ehdottamaan vankeinhoidolaitoksen jakamista kolmeen alueeseen. Aluetta johtaisi aluejohtaja, jolla olisi kokonaisvastuu ja sen edellyttämä päätösvalta alueen vankeinhoidosta. Aluejohtaja vastaisi alueensa vankeinhoitopalveluiden tarjonnasta ja siitä, että palvelut vastaavat alueelta kotoisin olevien vankien tarpeita. Vankeinhoidolaitoksen ylijohtaja sopisi aluejohtajan kanssa alueen tulostavoitteista. Erillistä väliportaan hallintoa ei alueelle muodostettaisi. Aluejohtajan työn tukena toimisi alueen vankiloiden johtajista koostuva johtoryhmä.

Työryhmän ehdotukset syntyivät lähes yksimielisesti. Raporttiin sisältyy kuitenkin yksi eriävä mielipide, jossa todettiin, että vankeinhoidon toimintatapoja voidaan kehittää aluehallintoon siirtymättä. Sen sijaan vankeinhoitolaitoksen rakenteita ja toimintatapoja voitaisiin tuloksellisemmin kehittää esimerkiksi laitoskokoa hallinnollisesti suurentamalla, jolloin Suomessa olisi noin 10 – 12 vankilaa ja niiden alaisena toimisi vankilaosastoja. Eräitä toimintoja (kuten hallintotehtäviä, kiinteistöhuoltoa ja kuljetuksia) voitaisiin keskittää useiden laitosten yhteisiksi. Joka tapauksessa toimintojen kehittäminen edellyttää päätösvallan ja vastuun delegoimista laitosten henkilökunnalle.

Työryhmän työn perusteella ryhdyttiin toimenpiteisiin. Vuoden 1999 alusta lukien vankeinhoitolaitos jaettiin kolmeen vankeinhoitoalueeseen: Etelä-Suomeen, Länsi-Suomeen sekä Itä- ja Pohjois-Suomeen. Uudistuksen tavoitteena oli vankeinhoidon laadun parantaminen ja tulosohjauksen tehostaminen. Kunkin alueen sisällä pyrittiin kehittämään vankiloiden tarkoituksenmukaista työnjakoa ja yhteistoimintaa. Erillistä väliportaan hallintoa ei muodostettu, vaan organisointi tapahtui siten, että kunkin alueen johtoon valittiin oikeusministeriön vankeinhoito-osaston virkamies aluejohtajaksi. Aluejohtajien tehtäviksi ovat vakiintuneet muun muassa alueensa laitosten toimintojen yhteensovittaminen, toiminnallisen laadun kehittäminen ja tarkastustoiminta sekä voimavarojen tarkoituksenmukainen kohdistaminen. Vankiloiden vuosittaiset tulosneuvottelut käydään aluejohtajan johdolla.

### **Henkilöstörakennetta koskevia kannanottoja eräissä muissa hankkeissa ja selvityksissä**

#### *Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen periaateohjelma sekä lähiajan toimintalinjat*

Joulukuussa 1998 vahvistetussa rikosseuraamusalan periaateohjelmassa on todettu, että vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen tärkein voimavara on periaateohjelman toteuttamiseen sitoutunut ja työnsä osaava henkilökunta.

Periaateohjelmassa on vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen tavoitteiksi todettu

- huolehtia osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää sekä
- myötävaikuttaa uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen.

Tavoitteiden saavuttamiseksi täytäntöönpano toteutetaan siten, että se on turvallista yhteiskunnalle, tuomitulle ja henkilökunnalle. Lisäksi tuomitun mahdollisuutta selviytyä yhteiskunnassa ja ylläpitää terveyttään ja hyvinvointiaan tuetaan sekä parannetaan hänen valmiuksiaan omaksua rikokseton elämäntapa. Periaateohjelmassaan vankeinhoitolaitos ja kriminaalihuoltolaitos sitoutuvat ihmisarvon kunnioittamiseen ja oikeudenmukaisuuteen. Työtä ohjaa myös käsitys yksilön mahdollisuudesta muuttua ja kasvaa.

Vankeinhoitolaitos ja kriminaalihuoltolaitos pyrkivät yhteisiin tavoitteisiinsa tukemalla ja motivoimalla tuomitun rikoksettomaan elämään, valvomaan tuomitulle asetettujen rajojen noudattamista sekä vaikuttamalla muuhun yhteiskuntaan siten, että tavoitteiden mukainen toiminta on mahdollista.

Rangaistukset pannaan täytäntöön huolehtimalla laitosten sisäisestä järjestyksestä, väkivallattomasta ja päihitteettömästä laitosympäristöstä sekä säilytysvarmuudesta. Vangin vapautumisen jälkeistä selviytymistä edistetään hänen työ- ja toimintakykyään parantamalla. Rikosten uusimisriskin pienentämiseksi otetaan käyttöön toimintaohjelmia, jotka vaikuttavat

rikollista käyttäytymistä aiheuttaviin ja ylläpitäviin tekijöihin. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi

- henkilökunta omaksuu työtapoja, jotka mahdollistavat vankien paremman tuntemuksen ja järjestyshäiriöiden ennaltaehkäisyä,
- määrittellään vankiloiden keskinäinen työnjako ja luodaan vankien yksilöllisten tarpeiden ja edellytysten arviointiin perustuva vankisijoitusjärjestelmä,
- henkilökunta ja vanki suunnittelevat vangin rangaistusajanaikaisen toiminnan siten, että vangin valmiudet huolehtia itsestään sekä elää rikoksetonta elämää paranevat,
- henkilökunta ja vanki toimivat vangin päihitteettömyyden tukemiseksi sekä
- vangin vapautumistilanteen valmistelu aloitetaan tarpeeksi varhaisessa vaiheessa.

### *Vankeinhoitolaitoksen henkilöstöstrategia*

Vankeinhoitolaitokselle vahvistettiin henkilöstöstrategia joulukuussa 1998. Henkilöstöstrategian tavoitteena on, että vankeinhoitolaitos selviää mahdollisimman hyvin sille annetuista tehtävistä ja niissä tapahtuvista muutoksista ja että vankeinhoitolaitoksessa on oikein mitoitettu, työhönsä motivoitunut, tyytyväinen ja osaava henkilökunta.

Henkilöstöstrategiassa todetaan, että vankeinhoitotyö on vaativaa ja monipuolista ihmisten kanssa tehtävää työtä, joka kehittyy kaiken aikaa. Siten työnantajan tulee tukea henkilöstöä ylläpitämään ammattitaitoaan sekä hankkimaan työn edellyttämät uudet valmiudet.

Vankeinhoitolaitoksessa noudatettavan henkilöstöpolitiikan tueksi tarvitaan asianmukaista henkilöstösuunnittelua, jolla varmistetaan se, että laitoksella on riittävä ja osaava, toimintojen kannalta tasapuolisesti jakautunut henkilökunta. Henkilöstön määrää ja rakennetta kehitetään suunnitelmallisesti sekä osaamistasoa nostetaan. Vähentyneet ja yhä vähenevät resurssit asettavat vankeinhoitohenkilöstön koulutukselle erityisiä vaatimuksia: henkilöstön tulee saada toisaalta monipuoliset valmiudet tehdä vankeinhoitotyötä, toisaalta edelleen tarvitaan erityisosaajia. Työnantaja kannustaa henkilöstöä osaamistasonsa nostamiseen. Vankiloissa järjestettävien toimintojen muuttuessa monipuolisen koulutuksen ja pätevöitymiskoulutuksen merkitys korostuu.

Henkilöstöstrategiassa otetaan kantaa myös toiminnan tehokkuuteen: toiminnan tehostamiseksi ja uusien tehtävien hoitamiseksi hallinnon rakenteita muutetaan. Tähän päästään muun muassa siirtämällä toimivaltaa alaspäin keskittämällä eräiden tehtävien hoitoa sekä kehittämällä alueellista yhteistoimintaa vankeinhoitoalueilla. Muutokset toteutetaan siten, että virkamiesten väliset vastuusuhteet ovat selkeät.

### *Vankeusrangaistuskomitean ehdotus*

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut vankeusrangaistuskomitea jätti mietintönsä kesäkuussa 2001 (KM 2001:6). Keskeisiä muutosehdotuksia ovat muun muassa vankeinhoidon tavoitteiden uudelleen määrittelemineen, toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön uudistaminen sekä sijoittajayksiköiden toiminnan säätely. Tärkeä muutos on myös kaikille vangeille laadittava rangaistusajan suunnitelma.

Komitea totesi vankien ongelmien lisääntyneen. Vastaavasti vankeinhoitolaitoksessa on otettu käyttöön näihin ongelmiin vaikuttamiseen pyrkiviä toimintatapoja. Vankeinhoidossa on toteutettu myös organisatorisia uudistuksia; muun muassa käyttöön on otettu aluehallinto sijoittajayksikköineen. Lisäksi yksittäistä vankia koskevaa päätöksentekotoimivaltaa on

siirretty organisaatioissa alaspäin. Edellä todetut muutokset on otettu lakiehdotuksessa huomioon.

Komitea korosti sitä, että vankeuden täytäntöönpanon tavoitteiden määrittelyminen laissa on tärkeää, koska tavoitteet muodostavat arvolähtökohdat käytännön vankeinhoidon kehittämiselle sekä lain tulkinnalle. Vankeuden tavoitteet ehdotetaan kirjoitettavaksi lakiin vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen periaateohjelmaan kirjattujen periaatteiden pohjalta siten, että tavoitteenasettelussa ilmaistaan entistä selvemmin uusintarikollisuuteen vaikuttaminen sekä rikoksettoman elämäntavan ja vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää henkilöstöltä vahvaa vankeinhoidollista ammattitaitoa.

Vankeuslakiehdotus etenee siinä asiajärjestyksessä, jotka rangaistuslaitokseen saapuva tuomittu ja siellä rangaistustaan suorittava vanki kohtaa täytäntöönpanon eri vaiheissa. Lakiehdotus sinällään siis kuvaa vankeinhoidon prosessia.

Ehdotuksen henkilöstövaikutuksista komitea totesi, että erityisesti sijoittajayksikkötehtävät, rangaistusajan suunnitelman laatiminen sekä yhä enemmän laitostasolle siirtyvä yksittäistä vankia koskeva päätöksenteko lisäisivät useiden rangaistuslaitosten henkilöstötarvetta.

Ehdotus sisältää henkilöstön asemaan vaikuttavia seuraavia seikkoja. Lain 1 luvun 6 §:ssä säädettäisiin toimivaltuuksien käytön yleisistä periaatteista, joita olisivat toiminnan asiallisuus ja puolueettomuus, sovinnollisuuden edistäminen, voimankäytön viimesijaisuus sekä vähimmän haitan periaatteen noudattaminen. Valvonta-, tarkastus- ja turvaamistoimenpiteisiin liittyvät toimivaltuudet määriteltäisiin aikaisempaa tarkemmin lain tasolla. Asteellinen toimivalta olisi kirjoitettuna lakiin nykyistä selkeämmin. Päätösvalta olisi nykyistä selkeämmin määriteltä; päätösvaltaa koskeva säännös olisi jokaisessa luvussa. Vankeinhoitotyön koulutusvaatimukset olisivat aikaisempaa täsmällisemmät.

### *Rikosseuraamusalan organisaatiouudistus 2001*

Elokuussa 2001 tuli voimaan rikosseuraamusalan organisaatiouudistus, jonka nojalla rikosseuraamusalan keskeisinä organisaatioina toimivat oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto, keskushallintoviranomaisena toimiva rikosseuraamusvirasto, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta vastaava kriminaalihuoltolaitos sekä vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta huolehtiva vankeinhoitolaitos.

Uudistusta perusteltiin (HE 136/2000 vp) muun muassa rikosseuraamusalan toimintaympäristön ja tehtävien sisällön muutoksilla. Eräänä tavoitteena oli parantaa oikeusministeriön ja sen hallinnonalaan kuuluvien viranomaisten edellytyksiä entistä tuloksellisempaan kriminaalipoliitiikkaan. Vankeusrangaistusten täytäntöönpanon osalta keskeinen tavoite oli toiminnan vaikuttavuuden parantaminen; tämä puolestaan edellyttää resurssien uudelleen kohdentamista ja niiden tehokkaampaa käyttöä.

Raha-asiainvaliokunta puolsi edellä todettua esitystä antaen asiaan liittyen kuitenkin lausuman, jossa se edellytti, että myöhempinä vuosina oikeusministeriö pyrkii keventämään rikosseuraamusviraston organisointia alueorganisaatioineen. Tähän liittyen oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto teki toukokuussa 2002 toimeenpanosuunnitelman, jossa se totesi, että keskushallinnon keventämistä voidaan toteuttaa muun muassa aluejakoon perustuvan toimintamallin kehittämisellä, päätösvalan delegoinnilla, toimintojen rationalisoinnilla, uusien tietojärjestelmien käyttöönotolla, eräiden toimintojen ulkoistamisella sekä tietyistä



toiminnoista luopumisella. Toimeenpanosuunnitelmassa korostettiin sitä, että viime vuosina tapahtunut vankiluvun nousu sekä vankirakenteen ja vankilatoimintojen muutokset eivät ole vastaavasti lisänneet alan määrärahoja. Tästä syystä varsinaisten säästöjen sijasta ensisijaisena tavoitteena pidetään rikosseuraamusalan resurssien uudelleenkohdentamista muun muassa keskushallintoa keventämällä.

## YHTEENVETO

Edellä todetut sekä ulkopuolisten tahojen tekemät arviot ja toimenpide-ehdotukset että rikosseuraamusalan sisäiset selvitykset ja hankkeet osoittavat täysin yhdensuuntaisesti seuraavat asiat.

- Vankeinhoitotyö on vaativaa. Työmuodot ovat viime vuosina muuttuneet merkittävästi, kun rikosseuraamusalalla on otettu tavoitteeksi parantaa moniongelmaisten tuomittujen ja vankien elämänvalmiuksia. Näitä tavoitteita ei voida saavuttaa, ellei rikosseuraamusalan henkilöstö ole sitoutunut tavoitteiden toteuttamiseen ja itsensä kehittämiseen tässä työssä. Vastaavasti esimerkiksi palkkausjärjestelyissä tulisi ottaa huomioon työn vaativuuden ja henkilökohtaisten valmiuksien tason nouseminen.
- Keskeiset tekijät sekä turvallisen että vaikuttavan vankeinhoidon toteuttamisessa ovat onnistunut vankisijoitus sekä vangin yksilöllisen tilanteen huomioon ottavan rangaistusajan suunnitelman laatiminen, noudattaminen ja tarvittaessa muuttaminen.
- Vankeinhoidon tavoitteissa ja sisällössä tapahtuneet muutokset edellyttävät, että rangaistuslaitoksen johdolla on sille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi käytettävissään oikein mitoitettu ja virkarakenteeltaan oikea henkilöstö.
- Vankeinhoidossa tarvitaan monenlaista asiantuntemusta. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa sektoroitumiseen.
- Vankeinhoidon kehittäminen ja tehokkuus edellyttävät tietynasteista erikoistumista ja eräiden toimintojen keskittämistä. Tarpeettoman moniportaisuuden purkamisen avulla kyetään siirtämään henkilöstövoimavaroja vangin kanssa tehtävään työhön.

21.1.2003/amh

## VANKIMÄÄRÄ JA KOOSTUMUS

### VANKIMÄÄRÄN KEHITYSTÄ KOSKEVAT ARVIOT JA NIIDEN KÄYTTÖ VANKEINHOIDON LAITOSKANNAN JA TOIMINNAN PITKÄN AIKAVÄLIN SUUNNITTELUSSA

#### 1. Yleistä

Vankien määrän kehitystä pitemmällä aikavälillä on vaikea ennustaa kovinkaan luotettavasti. Suomen vankimäärässä 1800-luvun lopulta vuosituhannen vaihteeseen on havaittavissa suhteellisen pitkinä sykleinä ilmenevää aaltoliikettä, johon poikkeukselliset olot (esimerkiksi sodat) ja tietyt yhteiskunnallis-poliittiset muutokset ovat vaikuttaneet ratkaisevasti. Viime vuosikymmeninä on monissa Euroopan maissa - Suomi mukaan lukien - käynyt entistäkin ilmeisemmäksi, ettei viranomaisten tietoon tulleen rikollisuuden kehitys pitkällä aikavälillä vaikuta ratkaisevasti vankimäärän kehitykseen. Suurempi merkitys on harjoitettavalla kriminaalipolitiikalla, joka ilmenee lainsäädännössä ja lakien soveltamisessa tapahtuvina muutoksina.

Monista maista on esimerkkejä siitä, ettei tilastoidun rikollisuuden määrän huomattava nousu 1970-80 -luvulla johtanut mainittaviin muutoksiin vankimäärässä. Sen sijaan 1990-luvun alkupuoliskolla vankien määrä monissa Euroopan maissa nousi hyvin nopeasti, vaikka rikollisuustilanteessa ei tapahtunut kovin suuria muutoksia. Tällaiselle ilmiölle on löydettävissä monia selittäviä tekijöitä. Sosiaalinen ja taloudellinen tilanne ja siinä tapahtuvat muutokset vaikuttavat epäilemättä siihen, millaisena ongelmana rikollisuus eri aikoina yhteiskunnassa koetaan. Kriminaalipolitiikan linjauksiin eri maissa ovat vaikuttaneet poliittisissa voimasuhteissa tapahtuneet tms. sisäpoliittiset muutokset. Median merkitys kansalaismielipiteen muodostukseen sekä poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavana tekijänä on kasvanut. Kriminaalipolitiikan linjan muutokset ovat saattaneet käynnistyä yksittäisistä suurta huomiota saaneista törkeistä rikoksista. Lainsäädännön tarkistukset ja tuomioistuinkäytännön muutokset eivät aina ole rajoittuneet vain kyseisestä rikoksesta tuomittaviin rangaistuksiin, vaan ne ovat saattaneet ulottua muidenkin rikosten rangaistustasoon.

Toisin kuin useissa muissa maissa, rikollisuus ei toistaiseksi Suomessa ole valtiollisten vaalien yhteydessä noussut kovin keskeiseksi teemaksi. Aivan viime vuosina on mielipidetutkimuksissa voitu havaita, että ihmiset kokevat rikollisuuden Suomessakin huomattavasti suurempana uhkana kuin aiemmin. Näin on siitä huolimatta, ettei rikostilastojen tai uhritutkimusten mukaan rikoksen uhriksi joutumisen todennäköisyydessä ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Asioita yksinkertaistaen ja kärjistäen voidaan sanoa, että 1990- luvun puoliväliin saakka suhteellisen pieni joukko virkamiehiä ja rikosoikeuden asiantuntijoita oli ratkaisevassa asemassa kriminaalipoliittisia linjauksia tehtäessä. Noin kahden vuosikymmenen aikana tehdyt linjaukset, jotka saivat laajaa poliittista tukea, vaikuttivat vankimäärän huomattavaan alenemiseen, joka jatkui 1990-luvun lopulle saakka.

Arvioitaessa kriminaalipolitiikan kehitysnäkymiä tällä vuosikymmenellä, voitaneen hyvällä syyllä olettaa, että rikollisuus ja rikosten seuraamukset ovat entistä merkittävämpi asiakokonaisuus ns. päivänpolitiikassa.

## **2. Vankimäärän ja sen koostumuksen viimeaikaisia kehityspiirteitä ja niihin vaikuttaneita tekijöitä.**

### **2.1. Vankien kokonaismäärä**

Vankien päivittäinen keskimäärä (vuosikeskiarvona) pieneni vuodesta 1976 vuoteen 1999 noin puoleen. Vuonna 1999 vankeja oli keskimäärin 2 743 eli vähemmän kuin minään vuonna itsenäisyytemme aikana. Sen jälkeen vankien määrä on lisääntynyt, mitä kuvaavat seuraavat luvut:

Vuosi	vankeja keskimäärin	muutos edellisestä vuodesta (%)
2000	2 855	+ 4,1
2001	3 135	+ 9,8
2002	3 433	+ 9,5

Vankien määrä lisääntynyt vuodesta 1999 vuoteen 2002 yli 25 %:lla. Vuonna 2002 oli vankeja enimmillään yli 3 600.

Vuoden 2002 ensimmäisellä puoliskolla oli vapaudesta rangaistusta suorittamaan tai tutkintavangeiksi tulleiden määttä noin 5 % pienempi kuin vastaavana aikana edellisvuonna. Vuoden jälkipuoliskolla tilanne kuitenkin muuttui. Vuonna 2002 oli vapaudesta vankiloihin tulleita yhteensä 7 451, mikä on noin 4 % enemmän kuin vuonna 2001. Ilman tarkempia tietoja rangaistusten pituuksien kehityksestä, alitäytäntöönpanijoille tulleiden tapausten määrän viimeaikaisesta muutoksista yms. seikoista, ei kuitenkaan voida tehdä pitemmälle meneviä johtopäätöksiä lähiajankaan kehityksestä.

### **2.2. Rikollisuuden kehitys**

Poliisin tietoon tulleita rikoksia koskevat tilastot kuvaavat puutteellisesti rikosten määrän todellista kehitystä. Lisäksi tilastointikäytännöissä on tapahtunut muutoksia.

Poliisin tietoon tulleiden rikosten viimeaikaisessa kehityksessä voidaan panna merkille mm. seuraavat seikat:

- Rikoslakirikosten kokonaismäärä on pysynyt 1990-luvun alkupuolelta alkaen melko vakaana, selvänä poikkeuksena tästä on huumausainerikosten varsin nopea lisääntyminen erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen.
- Poliisin tietoon tulleiden rikosten kokonaismäärässä 1998-2000 tapahtunut lievä nousu taittui vuonna 2001. Huumausainerikokset lisääntyivät edelleen, mutta lisäys edellisvuoteen verrattuna (10,7 %) oli pienempi kuin vuositason muutokset edellisvuosina. Vuoden 2002 alkupuoliskolla huumausainerikoksia kirjattiin hieman vähemmän kuin vastaavana aikana viime vuonna,

- Vuoden 2002 alkupuoliskolla rikoslakia vastaan tehtyjen rikosten määrä (pl. liikenne rikokset) oli suunnilleen yhtä suuri kuin vastaavana aikana viime vuonna ja yli 4 % pienempi kuin vastaava luku vuonna 2000.
- Henkirikokset ja törkeät pahoinpitelyt lisääntyivät vuonna 2001 jonkin verran. Henkirikosten (yritykset mukaan lukien) määrä oli selvästi suurempi kuin 1990-luvulla keskimäärin. Tosin esimerkiksi törkeän pahoinpitelyn ja tapon yrityksen raja on saattanut vuosien mittaan liukua.
- Poliisin tulostietojärjestelmän mukaan rikoksesta epäiltyjen (eri) henkilöiden määrä väheni vuodesta 2000 vuoteen 2001 huomattavasti. Muutos oli huomattava myös alle 20-vuotiaiden kohdalla. Viime vuosina nähtävissä ollut kehityssuunta, että rikokset kasaantuvat entistä pienemmälle tekijäjoukolle, jatkuu edelleen.

Keskusrikospoliisin 15.7.2002 julkistama tiedote vuoden 2002 alkupuoliskon rikollisuustilanteesta täydentää kuvaa rikollisuuden viime aikaisesta kehityksestä. Siinä esitetyt tiedot perustuvat julkaistujen rikostilastojen lisäksi mm. poliisin rikosilmoitusjärjestelmän tietoihin ja rikostiedustelutietoon. Tiedotteesta voidaan poimia mm. seuraavat lähiajan rikollisuuskehityksen ennustamisen kannalta mielenkiintoiset tiedot ja arviot:

- Poliisin kirjaamien huumausainerikosten määrä on vähentynyt hieman edellisvuodesta, mikä koskee myös paljastuneita törkeitä huumausainerikoksia.
- Poliisin tekemien huumetakavarikojen määrä on vähentynyt edellisvuodesta, mutta yleisemmin käytettyjä huumeita on runsaasti tarjolla.
- Törkeistä huumarikoksista epäillyistä noin neljännes oli Viron tai Venäjän kansalaisia, kun heidän osuutensa edellisvuonna oli noin 15 %.
- Järjestäytyneiden rikollisryhmien määrä on pysynyt lähes ennallaan. Noin 30 rikollisryhmää täyttää EU:ssa järjestäytyneelle ryhmälle määritellyt 11 kriteeriä. Näissä ryhmissä, joista valtaosa on suomalaisia, toimii lähes 400 tunnistettua jäsentä. Tunnistetuista ydinjäsenistä vajaa kymmenesosa on ulkomaalaisia
- Järjestäytyneiden rikollisryhmien määrän ei uskota kasvavan merkittävästi, mutta ryhmissä toimivien rikoksentekijöiden määrä ja ulkomaalaisten osuus kasvaneet edelleen.
- Väkivaltarikosten kokonaismäärät pysyivät suunnilleen edellisvuoden tasolla. Murhia, tappoja ja niiden yrityksiä kirjattiin alkuvuonna 220, vastaavan luvun ollessa viime vuonna 243.
- Nuorten (20-vuotiaiden ja sitä nuorempien) osuus kaikista henkirikoksista epäiltynä olleista kasvoi vuodesta 1998 vuoteen 2001 vähän alle 10 %:sta yli 18 %:iin. Vuoden 2002 alkupuoliskolla vastaava osuus oli noin 17 %.

Käytettävissä olevien tilastotietojen ja eräiden viime aikoina julkaistujen tutkimusten, selvitysten tms. perusteella voidaan esittää seuraavat lähivuosien rikollisuuskehitystä koskevat arviot:

- Poliisin tietoon tulevien rikosten kokonaismäärässä ei ole odotettavissa huomattavia muutoksia. Väestön ikärakenteen muutos yms. tekijät voi jopa johtaa rikollisuuden kokonaismäärän lievään vähenemiseen.
- Huumausainerikosten määrän kasvu jatkuu edelleen, mutta selvästi hitaampana kuin viime vuosina keskimäärin. Ilmitulleiden rikosten määrä riippuu ratkaisevasti viranomaisten (poliisi ja tulli) toiminnasta sekä rikollisuuden torjuntaan, selvittämiseen ja tutkintaan käytettävien resurssien kehityksestä. Nuorten ”sosiaalinen altistuminen” huumeille (tuttavapiirissä huumeiden käyttäjiä ja/tai huumetarjonnan kohtaaminen) on viime vuosina lisääntynyt. Käyttö ei ole Suomessa läheskään niin yleistä kuin Euroopan maissa keskimäärin, joten kysynnän kasvupotentiaalia on. Toisaalta Stakesin jne. tekemien kyselytutkimusten mukaan huumeiden kiinnostavuus näyttää jonkin verran vähentyneen nuorten aikuisten keskuudessa. Myös koululaisten laajan terveystutkimuksen tulokset viittaavat tällaiseen kehitykseen. Nuorisokulttuurissa tai asenteissa tapahtuvia muutoksia on kuitenkin vaikea ennustaa.
- Alkoholin kulutuksen viime aikainen kasvu jatkuu lähivuosina, mitä vauhdittanee myös odotettavissa oleva hintojen lasku. Tämä heijastuu jossain määrin väkivaltarikollisuuteen. Tosin jotkut viimeaikaiset tutkimukset viittaavat siihen, että nuorten (12-18 –vuotiaiden) alkoholin käytön kasvu olisi tämän vuosikymmenen alussa pysähtynyt ja humalajuominen vähentynyt.
- Rikokset kasaantuvat nykyistä jonkin verran pienemmälle tekijäjoukolle. Tämä koskee myös nuoria, mitä käsitystä tukevat laajoihin aineistoihin perustuvat tutkimustulokset. Rikoksiin syyllistyvät entistä harvemmat nuoret, mutta samoilla henkilöillä on tilillään entistä suurempi määrä rikoksia. Tämän vuoksi kriminaalipolitiikassa valtaa alaa varhaisen puuttumisen periaate. Toisaalta yhteiskunnassa ei oltane valmiita panostamaan kovinkaan paljon sellaiseen syrjäytymistä ehkäisevään sosiaalipolitiikkaan, jolla voitaisiin tehokkaasti vaikuttaa rikollisuuden ”kasvualustaan”.
- Organisoituissa rikollisryhmissä jäsenenä olevien määrä kasvaa. Rikollisryhmien ”normaalin” toiminnan ohella ryhmien välienselvittelyihin liittyvät ja teloitustyyppiset henkirikokset lisääntyvät jonkin verran.
- Ulkomaalaisten (mm. virolaisten) osuus organisoidussa ja muussakin rikollisuudessa lisääntyy. Viron tuleva EU-jäsenyys siihen liittyvine muutoksineen ja seurausilmiöineen vaikuttaa epäilemättä jossain Suomen rikollisuustilan-teeeseen.

### **2.3. Lainsäädännön ja rangaistuskäytännön muutokset**

Viime aikoina on toteutettu joitakin lainsäädännön muutoksia, joilla on vaikutusta ehdottomien vankeusrangaistusten käyttöön. Näitä ovat mm.

- Törkeän pahoinpitelyn rangaistusminimin korottaminen puolesta vuodesta vankeutta yhdeksi vuodeksi vankeutta 1.9. 2001 lukien voimaan tulleella rikoslain muutoksella.

Törkeästä pahoinpitelystä tuomittuja ei siten enää voida määrätä yhdyskuntapalveluun ja tuomittavat vankeusrangaistukset pitenevät.

- Sakkoa koskevien säännösten uudistaminen vuonna 1999, mihin liittyi alimman päiväsakon vähimmäismäärän korottaminen kaksinkertaiseksi. Tämä on luultavasti lisännyt jonkin verran muuntorangaistusten määrää.

Muut rangaistusten koventamista merkitsevät säädösmuutokset koskevat mm.

alentuneesti syyntakeisille tuomittavia rangaistuksia, moottorikulkuneuvon käyttövarkautta, eräitä talousrikoksia (esim. törkeä kirjanpitorikos) ja doping-rikoksia. Alentuneesti syyntakeinen voitaisiin tuomita esim. henkirikoksesta täyteen rangaistukseen, mikä johtaa käytännössä mm. elinkautisvankien määrän lisääntymiseen.

EU:n piirissä tapahtuu rangaistusten yhdenmukaistamista, mikä saattaa nostaa Suomen nykyistä rangaistustasoa. Vireillä olevat muutokset koskevat mm. lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsipornografiaa sekä ihmiskauppaa ja siihen liittyen paritusta ja prostituutiota. Vankien kokonaismäärän kannalta näillä muutoksilla ei ole sanottavaa merkitystä.

Vireillä olevan uuden vankeuslain valmistelun yhteydessä ollaan ehdottamassa muutoksia, joihinkin ehdonalaista vapauttamista koskeviin säännöksiin. Ne merkitsevät toteutuessaan mm. nuorten vankien rangaistusaikojen pitenemistä

(1/3 -ajalla ehdonalaiseen vapauteen päästämisestä luopuminen) ja heidän määränsä lisääntymistä.

Vuodesta 1998 lähtien on ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittujen osuus kaikista käräjäoikeuksissa rangaistukseen tuomituista lisääntynyt. Vastaavasti yhdyskuntapalvelun käyttö ehdottomien vankeusrangaistusten vaihtoehtona vähentynyt jonkin verran. Vaikka osasyinä muutoksiin ovat epäilemättä olleet rikosten ”laadullinen” muuttuminen, tuomittujen ”sopimattomuus” yhdyskuntapalveluun päihdeongelmien ja rikosten uusimisen takia yms. syyt, on ilmeistä, että tuomioistuinten linja joidenkin rikosten kohdalla on muuttunut jonkin verran aiempaa ankarammaksi.

Syyntakeisuuden arvioinnissa mielentilatutkimuksen pohjalta on tapahtunut 1990-luvulla huomattava muutos. Entistä suuremman osan henkirikoksiin syyllistyneistä on katsottu toimineen täydessä ymmärryksessä. Alentuneen syyntakeisuuden merkitys on vähentynyt. Käräjäoikeuksissa on alentuneesti syyntakeisten määrä vähentynyt Jussi Pajuojan tekemän selvityksen mukaan yli 700:sta noin 200:een vuodessa. Muutokset ovat vaikuttaneet elinkautisvankien määrän huomattavaan lisääntymiseen ja väkivaltarikoksista tuomittujen rangaistusten pitenemiseen.

#### **2.4. Vankien määrää vähentäviä tekijöitä**

Sopimushoidon mahdollinen käyttöönotto vankeusrangaistuksen vaihtoehtona vähentää jonkin verran vankien määrää. Se on tarkoitus toteuttaa aluksi alueellisesti rajattuna kokeiluna, minkä vuoksi vaikutus ei ole kovin suuri. Myös jotkut uudet vankeusrangaistusten määrään ja niiden pituuteen vaikuttavat seuraamukset saattavat tämän vuosikymmenen loppupuolella tulla harkittavaksi. Näiden lisäksi aiemmin mainittu väestön ikärakenteen muutos saattaa vähentää ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavien rikosten määrää.

#### **2.5 Vankeja koskevia tietoja**

Kerran vuodessa poikkileikkausselvityksenä tehtävän vankirakennekartoituksen mukaan oli vankimäärä 1.5.2002 lähes kaikissa vankiryhmissä suurempi kuin vuosi sitten.

Tutkintavankeja oli 1.5.2002 vankiloissa noin 450 lähes kolmannes enemmän kuin vuonna 1999. Vuoden 2002 loppupuolella on tutkintavankien määrä ollut suunnilleen sama ja ajoittain hieman pienempi kuin edellisvuonna. Samanaikaisesti on kuitenkin poliisin tiloissa säilytettävien tutkintavankien määrä lisääntynyt rajusti. Sakkovankien määrä on vuonna 2002 kasvanut edellisvuodesta vuodesta noin sadalla ja oli ollut ajoittain yli 200.

Huumerikoksista tuomittujen määrä vankiloissa on lisääntynyt parissa vuodessa noin 35 prosentilla.

Ulkomaalaisten vankien määrä on kasvanut viime vuosina huomattavasti ja heitä on nykyisin noin 300.

Myös naisten määrä on kasvussa. Naisvankeja on nykyisin noin 200. Nuorten alle 21-vuotiaiden vankien määrä on kasvanut muutamassa vuodessa tuntuvasti. Vuoden 2002 lopussa heitä oli yhteensä 119.

Vankien määrä on kasvanut nimenomaan Länsi- ja Etelä-Suomessa. Itä- ja Pohjois-Suomessa luvut ovat pysyneet lähes ennallaan. Alle vuoden pituista rangaistusta suorittaa nykyisin noin 40 % vangeista. Huumerikoksista tuomittujen määrän kasvu on näkynyt lähinnä kahdesta neljään vuoteen kestävien rangaistusten lisääntymisenä.

## **2.6. Vankimäärän ja sen koostumuksen kehitys kuluva vuosikymmenen aikana**

On todennäköistä, että vankien määrä lisääntyy nykyisestä, mahdollisesti muutamalla sadalla. Huomattavat muutokset saattavat kuitenkin johtaa konkreettisiin vankimäärän säätelytoimiin. Kysymykseen tulee uusien vaihtoehtojen etsiminen ehdottomille vankeusrangaistuksille ja sakon muuntorangaistuksille. Esimerkiksi elektroniseen valvontaan perustuvien seuraamusten käyttöön otosta tulee tällöin entistä varteenotettavampi vaihtoehto.

**Vankeinhoitolaitoksen toiminnan ja resurssien mitoituksen suunnittelussa lienee syytä varautua lähes 4 000 vangin vuotuisen keskimäärään. Viimeaikaisen kehityksen perusteella voidaan esittää myös seuraavat arviot:**

- Huumausaine- ja väkivaltarikoksista pitkiin rangaistuksiin tuomittujen määrä lisääntynee jonkin verran.
- Elinkautisvankien määrä lisääntyy nykyisestä (1.1.2003 yhteensä 74).
- Ulkomaalaisten määrä lisääntyy tällä vuosikymmenellä mahdollisesti noin 500:een.
- Naisvankien määrä lisääntyy muutamalla kymmenellä.
- Tutkintavankien määrä kasvaa jonkin verran ja poliisin tiloissa säilytettävien tutkintavankien suuri määrä koetaan ongelmalliseksi.
- Nuorten (alle 21-vuotiaiden) vankien määrä lisääntyy muutamalla kymmenellä, joskin nuorille otetaan käyttöön uusia vaihtoehtoisia seuraamuksia.
- Päihderiippuvuus pysyy jatkuvasti suurena ongelmana.

**vankilukutiedot päivitetty 17.1.2003,  
PM JL 21.1.2003**

## VANKEINHOITOLAITOKSEN HENKILÖSTÖN NYKYTILA

### 1. Henkilöstömäärä

Vankeinhoitolaitoksen henkilökunnan kokonaismäärässä on tapahtunut suhteellisen vähäisiä muutoksia viime vuosina. Vuosina 1998–1999 vakinaistettiin 48 työllisyysvaroin hoidettua tehtävää. Toisaalta vuosina 1996–1999 vähennettiin oikeusministeriön asettaman säästövelvoitteen mukaisesti 165 henkilötyövuotta. Vuonna 1999 henkilöstöä oli 2 545, vuonna 2000 2 540 ja vuonna 2001 2 769.

Keskivankiluku on noussut vuodesta 1999 lähes 700 vangilla. Tämä on tapahtunut samanaikaisesti vankien terveydentilan ja työkyvyn huonontumisen kanssa. Nämä seikat yhdistettyinä vankeinhoidon uusintarikollisuuden vähentämistavoitteeseen luovat suuria haasteita henkilöstön rakenteelle, ammatitaidolle ja jaksamiselle. Poissaoloista sairauspoissaolot muodostavat 21,7 % (vastaava luku oikeusministeriön hallinnonalalla 15,9 %).

#### Henkilökunnan ja vankien määrän kehitys vuosina 1965 - 2002

Vuosi	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001*	2002
Henkilöstö	2165	2212	2268	2356	2563	2593	2620	2540	2754	2784
Vangit	7061	4866	5706	5032	4311	3427	3248	2855	3135	3433
Suhdeluku	0,30	0,45	0,40	0,47	0,60	0,76	0,81	0,89	0,88	0,81

\* Henkilökuntamäärässä tapahtunut muutos vuodesta 2000 vuoteen 2001 johtuu erilaisesta laskentatavasta, jossa myös sijaiset on laskettu mukaan.

Edellä olevista luvuista näkyvä henkilökunnan määrän lisääntyminen suhteessa vankien määrään johtuu vankeinhoidon olennaisesta muuttumisesta eikä 20-30 vuoden takaisia lukuja voi pitää vertailukelpoisena nykyhetken tilanteeseen. Vankeinhoitotyön vaatimukset ovat koko ajan lisääntyneet ja vankirakenne sekä osittain myös laitosrakenne on toisenlainen. Mm. vankiin vaikuttamiseen tähtäävät toimintamuodot ja vankien ongelmien lisääntyminen ovat edellyttäneet aikaisempaan suurempaa panostamista vankien kanssa tehtävään lähityöhön.

### 2. Henkilöstörakenne

Henkilöstöstä suurin osa tekee valvontatyötä (56%/2001). Muita suuria henkilöstöryhmiä ovat työtoiminnan ja taloushuollon henkilöstö, johto- ja hallintohenkilöstö sekä koulutus-, kuntoutus- ja sosiaalityön henkilöstö.

Työsopimussuhteisen henkilöstön osuus on marginaalinen (0,02%). Henkilökunnasta miehiä on 69,4% ja naisia 30,6%. Kokoaikaisia henkilöstöstä on 98 %. Johtoon kuuluu henkilöstöstä 2 %, esimiestehtäviin ja asiantuntijatehtäviin molempiin 10 % ja toimeenpaneviin tehtäviin 77 %. Henkilöstön keski-ikä on 43 vuotta ja ikäjakauma seuraava:

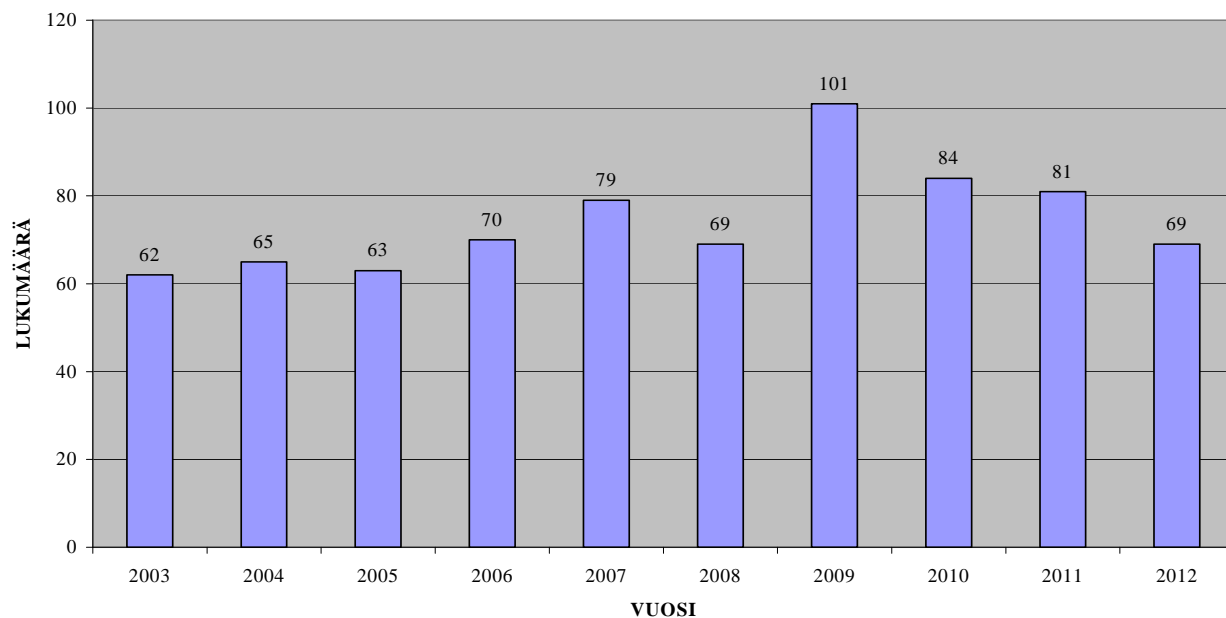
Ikä	Osuus %
- 30	14
1.	23
2.	33
3.	17
4.	11
60 -	2



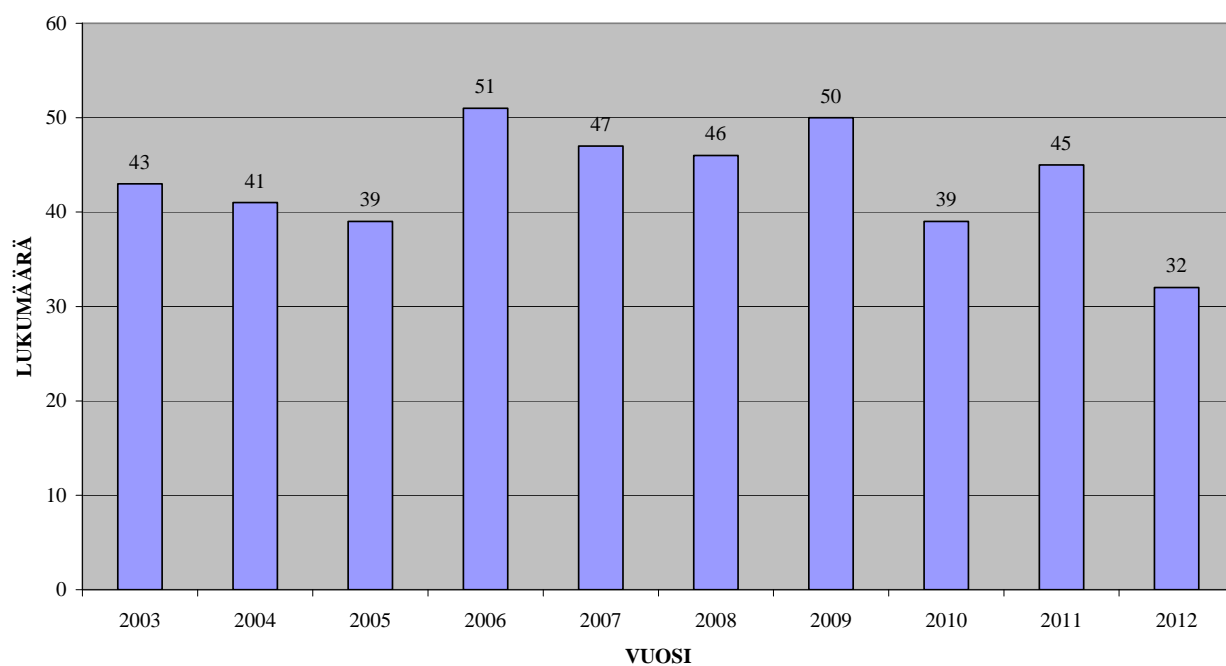
## 1. Poistuma

*Henkilöstön ikärakenne aiheuttaa seuraavan kymmenen vuoden kuluessa suuren haasteen henkilöstöpolitiikalle. Eläkepoistuma tulee kasvamaan koko henkilöstön osalta vuosina 2003-2012 seuraavasti:*

**ELÄKKEELLE JÄÄVÄ HENKILÖSTÖ VV. 2003 - 2012**



**ELÄKKEELLE JÄÄVÄ VARTIOINTIHENKILÖSTÖ VV. 2003 - 2012**



Vankeinhoitolaitoksessa työskentelevistä henkilöstöryhmistä joillakin on yleisestä eläkeiästä poikkeava eläkeikä. Alemman eläkeiän piiriin kuuluvat seuraavat virkanimikkeet: apuhoitaja, keittiömestari, koneenhoitaja, lastenhoitaja, sairaanhoitaja, talousmestari, työmestari, työsiirtolan päällikkö, vanhempi vartija ja ylivartija. Näillä nimikkeillä työskentelevät, jotka täyttävät alemman eläkeiän valintaoikeuden piiriin kuluvalta edellytettävät ehdot ja jotka ovat valintaoikeutta käyttäneet, on eläkeikä 58 vuotta. Ongelmana on, että Valtiokonttori ei kykene ilmoittamaan alemman eläkeiän valinneiden lukumäärää. Tämän vuoksi eläkepoistumaennusteet eivät voi olla täysin tarkkoja.

## 2. Koulutus ja kelpoisuusvaatimukset

Vankeinhoidon koulutuskeskus antaa koulutusta vankeinhoitoalan tehtäviin. Koulutuskeskuksessa voi suorittaa valvonta- ja vartiointitehtäviin pätevöittävän vankeinhoidon perustutkinnon sekä valvonnan esimiestehtäviin kelpoisuuden tuottavan vankeinhoitotutkinnon. Syksyllä 2002 on alkanut rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkinnon opetus Laurea-ammattikorkeakoulussa yhteistyössä Vankeinhoidon koulutuskeskuksen kanssa.

Ilman muodollista pätevyyttä olevaa valvontahenkilöstöä (nimikkeellä nuorempi vartija) on 160 eli noin 10 % valvontahenkilöstöstä. Eniten kouluttamatonta valvontahenkilöstöä on Etelä-Suomen vankiloissa. Kouluttamattoman henkilöstön osuus korostuu kesällä, jolloin kouluttamattomia saattaa olla useita satoja.

*Vankeinhoitolaitoksen henkilöstöä koskevia kelpoisuusvaatimuksia väljennettiin organisaatiouudistuksen yhteydessä. Kelpoisuusvaatimukset on todettu rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun asetuksen (275/2001) 24 ja 25 §:ssä. Johtajalla, apulaisjohtajalla, vartiopäälliköllä, apulaisvartiopäälliköllä, työsiirtolan päälliköllä, ylivartijalla, vanhemmalla vartijalla ja työsiirtolan apulaispäälliköllä on tietyntasoinen tai tietty koulutuksellinen kelpoisuusvaatimus, muilla virkamiehillä on kelpoisuusvaatimuksena tehtävän edellyttämä koulutus ja kokemus. Lisäksi em. asetuksessa on terveydenhuollon virkoihin säädetty omat kelpoisuusvaatimuksensa. Muusta lainsäädännöstä löytyy mm. sosiaalityöntekijöitä ja pappeja koskevia kelpoisuusvaatimuksia.*

*Yleisin koulutus henkilöstöllä on keskiasteen (nyk. toisen asteen) koulutus (72%), seuraavana alin korkea-aste (18%). Alemman korkeakouluasteen on suorittanut 3 % ja ylemmän korkeakoulu-tutkinnon vain 5% Vastaava luku ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osalta koko valtionhallinnossa on 30%. Koulutusastejako perustuu henkilöstö- ja palkanlaskentajärjestelmä Priman luokitukseen.*

*Virkanimikkeitä Vankeinhoitolaitoksessa on käytössä vakituisissa viroissa 70. Työllistettyjen tai muutoin määräaikaisessa palvelussuhteessa käytetään lisäksi muitakin nimikkeitä. Nimikkeistön kirjo kuvastaa vankeinhoidon tehtäväkentän monimuotoisuutta*

## 3. Työaika- ja työmuodot

Vankeinhoitolaitoksen henkilöstöä on niin virastotyöajan, viikkotyöajan kuin jaksotyöajankin piirissä. Jaksotyötä tekee suurin osa henkilöstöstä, sillä valvontahenkilökunta vartiopäällikköä ja apulaispäällikköä lukuun ottamatta kuuluu sen piiriin.

Valvontahenkilöstön työaikapankissa olevien ylituntien (ns. piikkituntien) määrä on koko vankeinhoitolaitoksessa ollut huolestuttavan suuri jo usean vuoden ajan. Ylitunnit ovat jaksotyössä kahden kolmiviikkoisjakson päättyessä muodostuneita jaksotyön työajan ylittäviä tunteja, joita olisi tarkoitus pitää vapaana. Tämä ei kireässä työtilanteessa ole ollut vankiloille aina mahdollista, joten ylitunteja on myös korvattu rahana. Tähänastinen tuntihuippu saavutettiin kesällä 2002, jolloin tunteja oli pankissa 35.000. Suurimmat ylituntimäärät löytyvät Helsingin, Vantaan, Riihimäen, Sukevan vankiloista ja Turun tutkintavankilasta. Piikkitunnit, maksetut piikkitunnit ja maksetut ylityöt ovat vuonna 2002 lokakuuhun mennessä muodostaneet noin 40 henkilötyövuoden työpanoksen.

#### **4. Henkilöstörakenteeseen kohdistettu kritiikki**

Useissa hallinnonalan työryhmissä ja ulkopuolisissa selvityksissä on kuluneen vuosikymmenen aikana esitetty kriittisiä näkemyksiä Vankeinhoitolaitoksen tulosohjauksen toimivuudesta, henkilöstörakenteesta ja toimintatavoista. Näiden ei ole nähty riittävässä määrin vastanneen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

Erityistä huomiota on kiinnitetty mm. ammatillisen, kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön riittävyyteen vankeinhoitoalalla sekä suureen, koko valtionhallintoa koskevaan poistumaan seuraavan 10-15 vuoden aikana, aluemallin kehittämisen jatkamiseen sekä henkilöstön oikeudenmukaiseen jakautumiseen laitosten kesken.

**LIITE 6****VANKEUSPROSESSI VANKEUSLAKIEHDOTUKSEN POHJALTA**

Seuraavassa käsitellään vankeusprosessia sellaisena kuin vankeusrangaistuskomitea on sen kirjannut lakiehdotukseensa (komiteanmietintö 2001:6). Tämä lähestymistapa on valittu siksi, että vankeinhoidon rakennemuutoksen toteutumisen aikaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa säännellee uusi vankeuslaki, joka pääosiltaan perustunee komitean ehdotukseen.

**Vankeuden täytäntöönpanon yleiset periaatteet**

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Vangin olosuhteiden rajoitusten tulee perustua lakiin tai niiden tulee seurata itse rangaistuksesta. Täytäntöönpanon edellytetään olevan turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja hyvinvointiaan on tuettava. Lisäksi on pyrittävä ehkäisemään vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja. Rangaistuslaitoksen olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Vankeja kohdeltava oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti sekä heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Vankia on kuultava hänen kohteluun koskevaa tärkeää päätöstä tehtäessä.

Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten tulee toimia asiallisesti, puolueettomasti ja sovinnollisuutta edistäen. Virkatehtävät on suoritettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

**Vankeusprosessin vaiheet***· Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon käynnistäminen*

Jos tuomittua ei ole vangittu, ulosottomies huolehtii siitä, että tuomittu tulee rangaistuslaitokseen. Jos tuomittua ei tavata, rikosseuraamusvirasto pyytää poliisia etsintäkuuluttamaan tuomitun. Rikosseuraamusvirasto voi lykätä rangaistuksen täytäntöönpanon aloittamista tuomitun sairauden tai raskauden perusteella. Ulosottomies voi lykätä täytäntöönpanoa sosiaalisin syin pääsääntöisesti enintään puolen vuoden ajaksi.

*· Saapuminen rangaistuslaitokseen*

Rangaistuslaitokseen ottaminen perustuu rikosseuraamusviraston kirjalliseen täytäntöönpanomääräykseen.

Vangille on viipymättä hänen saavuttuaan rangaistuslaitokseen tiedotettava laitoksen oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kun vanki on saapunut rangaistuslaitokseen, hänet on tarkastettava todistajan läsnä ollessa (tulotarkastus). Tulotarkastus sisältää henkilötietojen tarkistamisen ja kirjaamisen, henkilötuntemerkkien ottamisen, mukana tuodun omaisuuden luetteloinnin ja tarkastamisen sekä tarvittaessa vaatteiden vaihdon.

· *Rangaistusajan suunnitelma*

Mahdollisimman pian vangin saavuttua rangaistustaan suorittamaan hänelle laaditaan sijoittajayksikössä rangaistusajan suorittamista ja ehdonalaista vapauttamista varten yksilöllinen suunnitelma, joka sisältää suunnitelman vangin sijoittamisesta ja toiminnasta rangaistusaikana, ehdonalaisesta vapauttamisesta sekä poistumisluvan edellytyksistä. Suunnitelma laaditaan yhteistyössä vangin kanssa. Suunnitelma vahvistetaan sijoitusvankilassa. Hyvissä ajoin ennen vangin todennäköistä vapauttamista suunnitelmaa täydennetään vapauttamis- ja valvontasuunnitelmalla. Rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon vangin työ- ja toimintakyky sekä hänen henkilöstään, rikollisuudestaan ja olosuhteistaan tehty arvio.

· *Sijoittaminen rangaistuslaitokseen*

Sijoitettaessa vankia rangaistuslaitokseen on otettava huomioon rangaistusajan suunnitelma, vangin kotipaikka, yhteyksien säilyminen omaisiin, ikä, sukupuoli, terveydentila, laitoshjärjestys ja –turval-lisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus.

Vanki on sijoitettava avolaitokseen, jos hänen suoritettavanaan on enintään vuoden mittainen vankeusrangaistus. Avolaitokseen sijoittamisen edellytyksenä on, että vanki sitoutuu päihteettömyyteen ja päihteettömyyden valvontaan. Vanki on kuitenkin sijoitettava suljettuun laitokseen, jos on perusteltua syytä epäillä, että hän ei sovellu avolaitoksen toimintaan tai järjestykseen, jatkaa rikollista toimintaa, poistuu avolaitoksesta luvatta taikka ei noudata päihteettömyysvaatimusta. Vanki voidaan sijoittaa suljettuun laitokseen myös avolaitosten tilanpuutteen tai oman pyynnön perusteella.

· *Sijoittaminen rangaistuslaitoksessa*

Rangaistuslaitoksessa voi olla valvonnan asteeltaan ja toiminnoiltaan erilaisia osastoja. Osastolle sijoittamisessa on otettava huomioon rangaistusajan suunnitelma, vangin yksilölliset ominaisuudet, vangin mahdollisuudet täyttää osallistumisvelvollisuutensa sekä laitoksen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, vangin tai muun henkilön turvallisuus ja rikollisen toiminnan estäminen.

Miehet ja naiset sijoitetaan eri asunto-osastoille. Alle 18-vuotias vanki on pidettävä erillään aikuisista vangeista, jollei hänen etunsa muuta vaadi.

Vangille on varattava mahdollisuus asua erillään muista vangeista, jos vanki sitä pyytää ja siihen on perusteltu syy.

Erityisiä osastoja ovat päihteettömät eli niin kutsutut sopimusosastot sekä turvallisuusyistä eristetyt niin kutsutut varmuusosastot.

· *Siirtäminen rangaistuslaitoksesta toiseen*

Vanki voidaan siirtää suljetusta laitoksesta avolaitokseen, jos se on perusteltua rangaistusajan suunnitelman nojalla ja vangin uskotaan soveltuvan avolaitoksen toimintaan ja järjestykseen sekä päihteettömyyteen. Vanki voidaan siirtää avolaitoksesta suljettuun laitokseen, jos hän ei

enää sovellu avolaitoksen toimintaan tai järjestykseen, kieltäytyy päihitteettömyyden valvonnasta taikka pyytää siirtoa.

Vanki voidaan siirtää toiseen suljettuun laitokseen tai toiseen avolaitokseen, jos se on perusteltua rangaistusajan suunnitelman tai muun syyn perusteella ja voidaan olettaa, että vanki sopeutuu toisen laitoksen olosuhteisiin. Tahdostaan riippumatta vanki voidaan siirtää toiseen rangaistuslaitokseen, jos laitoksessa pitämisen varmuus, laitoksen järjestys, täytöntöönpanon turvallisuus, vangin oma tai muun henkilön turvallisuus, rikollisen toiminnan estäminen taikka muu vastaava syy sitä edellyttää.

Siirrosta huolimatta vangin on voitava mahdollisuuksien mukaan jatkaa rangaistusajan mukaista toimintaa.

#### · *Toimintaan osallistuminen*

Rangaistuslaitoksen järjestämän tai hyväksymän toiminnan tarkoituksena on edistää vangin valmiuksia sijoittua yhteiskuntaan vapautumisen jälkeen vahvistamalla vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, parantamalla vangin työ- ja toimintakykyä sekä vähentämällä vangin päihitteiden käyttöä.

Vanki on velvollinen rangaistusajan suunnitelman mukaisesti varsinaisena työaikana osallistumaan rangaistuslaitoksen järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Vanki on kokonaan tai osittain vapautettava osallistumisvelvollisuudesta, jos hänen terveydentilansa tai ikänsä sitä vaatii. Vangille on annettava varsinaisena työaikana tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa rangaistusajan suunnitelman mukaisessa toiminnassa. Varmuusosastolle sijoitetun ja erillään pidettävän vangin osalta edellä mainittu oikeus on rajoitettu.

Toimintamuodot ovat: tuotannollinen työ, valmentava työ, siviilityö, oma työ, opiskelu rangaistuslaitoksessa, opiskelu rangaistuslaitoksen ulkopuolella, päihdehuolto tai muu selviytymismahdollisuuksia parantava toiminta rangaistuslaitoksen ulkopuolella sekä valvottu ulkopuolinen toiminta.

Osallistumisvelvollisuuden mukaisesta toiminnasta vangille maksetaan palkkaa tai toimintarahaa.

#### · *Vankeudenaikaiset perusolosuhteet*

Vangille tulee järjestää asianmukaiset asuinolot, vaatetus, puhtaanapito ja ruoka. Vangilla on mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä. Vanki saa pitää rangaistuslaitoksessa hallussaan kohtuullisen määrän käyttöesineitä. Vangille turvataan hänen tarpeidensa mukainen terveyden- ja sairaanhoito sekä lääkinnällinen kuntoutus. Rangaistuslaitoksessa on järjestettävä laitoksen oloihin soveltuvaa vapaa-ajantoimintaa. Rangaistuslaitoksessa on järjestettävä vankien tarpeiden mukaan uskonnollisia tilaisuuksia. Vangeilla on oltava mahdollisuus käyttää kirjastopalveluita. Vangeille on varattava mahdollisuus seurata radio- ja televisio-ohjelmia ja sanomalehtiä.

Vangilla on mahdollisuus yhteydenpitoon rangaistuslaitoksen ulkopuolelle. Vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon. Vangille on annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle. Vangilla on oikeus tavata vieraita tarpeellisen valvonnan alaisena. Tietyin edellytyksin tapaaminen voidaan evätä. Vangille

voidaan myöntää poistumislupa. Poistumisluvan tarkoituksena on tukea vangin yhteyksien säilymistä ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä vähentää vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja.

Vangin on noudatettava rangaistuslaitoksen järjestyssääntöä sekä henkilökunnan antamia määräyksiä ja ohjeita sekä muutoinkin käyttäydyttävä asiallisesti. Jos vanki syyllistyy järjestyksrikkomukseen, hänelle voidaan määrätä kurinpitorangaistus. Vankeja ja heidän käytössään olevia tiloja on valvottava siten kuin rangaistuslaitoksen järjestys, laitoksessa pitämisen varmuus, vankien ja muiden henkilöiden turvallisuus sekä karkaamisen tai laitoksesta poistumisen ja rikollisen toiminnan estäminen edellyttävät. Valvonnan muotoja ovat asuintilojen ja omaisuuden tarkastus, vangin turvatarkastus, henkilöntarkastus, erityistarkastus, henkilönkatsastus sekä päihteettömyyden valvonta. Turvaamistoimenpiteitä ovat kahlehtiminen, vangin sijoittaminen tarkkailuselliin, eristämistarkkailu sekä vangin pitäminen erillään.

#### · *Ehdonalainen vapauttaminen*

Hyvissä ajoin ennen vangin todennäköistä vapauttamista rangaistusajan suunnitelmaa täydennetään vapauttamis- ja valvontasuunnitelmalla.

Vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi hänet voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle valvottuun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista.

Ehdonalaisen vapauden valvonnan tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämänhallintaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Valvontajalle laaditaan valvontasuunnitelma, josta ilmenevät valvonnalle asetetut tavoitteet, valvontaan sisältyvä yhteydenpitovelvoite ja velvollisuus osallistua kriminaalihuoltolaitoksen toteuttamiin valvontaohjelmiin.

#### **Joitakin huomioita**

Vankeuslakiehdotuksessa vankeusrangaistuksen täytäntöönpano on kirjattu etenevänä prosessina. Selkeät ja yksityiskohtaiset säännökset on kirjoitettu täytäntöönpanon tavoitteen toteuttamisen kannalta keskeisistä seikoista, kuten rangaistusajan suunnitelman laatimisesta ja sen vaikutuksista vangin sijoittamiseen rangaistuslaitokseen ja rangaistuslaitoksessa sekä vangin osallistumisvelvollisuuden täyttämiseen.

Vangin vapautumista koskevassa vankeusrangaistuskomitean ehdotuksessa ei juurikaan ole säännelty vapautumisen valmistelua eikä vapautumisen jälkeistä tilannetta. Tältä osin vankeusprosessi jää lakiehdotuksessa epätäydelliseksi.

PM 12.11.2002/amh

## **VANKEINHOIDON ORGANISOINNISTA NORJASSA, RUOTSISSA JA TANSKASSA**

### **NORJA**

#### **Rikosseuraamusalan organisoinnin uudistuksen toteuttaminen**

Norjassa otettiin rikosseuraamusalalla vuoden 2001 alusta lukien käyttöön uusi organisaatio. Norjassa toimivat kriminaalihuolto ja vankeinhoito samassa organisaatiossa ja saman johdon alaisuudessa. Organisaatio koostuu oikeusministeriötasosta, aluetasosta sekä paikallistasosta.

Uudistuksessa rangaistusten täytäntöönpanoalan ylin johto säilyi edelleen oikeusministeriössä ja siellä toimivassa erillisessä osastossa (Department of Correctional Service). Osasto toimii poliittisen johdon apuna, vastaa strategisesta ohjauksesta ja kehittämisen suuntaviivoista, valmistelee lakeja ja normeja sekä toimii samalla myös rangaistusten täytäntöönpanon eli vankeinhoidon ja kriminaalihuollon keskushallintoviranomaisena. Osaston alaisuudessa toimii uudessa organisaatiossa kuusi aluetta, koulutuskeskus sekä tietohallintokeskus.

Uudistuksen valmistelu kesti vuosia. Olennaisena osana uudistuksen toteuttamista oli se, että vankeinhoidon johto kiersi laitoksissa kertomassa, minkälaista uudistusta suunnitellaan. Ammattijärjestöt olivat tiiviisti mukana uudistuksen suunnittelussa. Lisäksi koko henkilökuntaa kannustettiin osallistumaan uudistusprosessiin; esimerkiksi alan missiota ja toiminta-ajatusta laadittiin laajapohjaisen, muun muassa alan lehdissä käytävän keskustelun keinoin. Valmistelun kaikissa vaiheissa pidettiin mielessä uudistuksen keskeisin tavoite: yhdyskuntaseuraamusta tai vankeutta suorittavan henkilön aseman parantaminen. Uudistuksen toteuttamista helpotti se, että uudistuksen suuntaviivojen tultua hahmotetuiksi parlamentille esitettiin rikosseuraamusalan lähivuosien tavoiteasiakirja. Kun parlamentti oli tämän hyväksynyt, kaikki osapuolet sitoutuivat tavoitteisiin.

Kriminaalihuollossa uudistusta vastustettiin pitkään, koska koettiin, että liittyminen vankeinhoidon kanssa samaan organisaatioon voi merkitä oman ominaisen työn painoarvon pienenemistä. Uudistuksen toteuttamisen jälkeen nämä pelot ovat osoittautuneet turhiksi: kriminaalihuolto tuntee tulevansa nykyjärjestelmässä kuulluksi aikaisempaa paremmin.

#### **Alueorganisaatio**

Norjassa on kuusi aluetta. Alueen tehtävänä on hoitaa tietyt keskushallintotehtävät, huolehtia toiminnan ohjauksesta, kehittämisestä ja koordinoinnista sekä toimia paikallishallinnosta tehtyjen eräiden ratkaisujen muutoksenhakuviranomaisena. Alueen organisaatio on sijoitettu yksiköistä erikseen, jottei tule tilannetta, että alueorganisaatio suosisi sijaintiyrityksikköään.

Kullekin alueelle on periaatteessa asetettu tavoitteeksi se, että se pystyy huolehtimaan omista vangeistaan, lukuunottamatta vaikeimmin mielisairaita vankeja. Käytännössä tämä tavoite ei toteudu, koska Norjassa ei ole tarpeeksi vankiloita kutakin aluetta kohden. Näköpiirissä ei myöskään ole, että vankiloita rakennettaisiin lisää, vaikka yli 2 000 vankia jonottaa täytäntöönpanon aloittamista. Jonotusaika voi olla jopa 2 vuotta. Näin ollen alueet toimivat yhteistyössä, jotta kaikki vangit saavat asianmukaiset palvelut.

Alue sijoittaa vangit yksiköihin. Kullakin alueella on yksi sijoittajayksikkö. Näissä työskentelee 17 – 23 virkamiestä alueen koosta riippuen. Alueisiin kuuluu 42 vankilaa, 21 kriminaalihuollon yksikköä sekä 4 puolimatkatkankotia. Vuonna 2001 vankilakapasiteetti oli 2



923 paikkaa. Henkilöstöä vankiloissa oli 2 641, kriminaalihuollossa 257 ja keskushallinnossa 108. Suurin ryhmä vankilahenkilökuntaa on vankilavirkailijat (fengselpetjent), joita on 1 639. Toimistohenkilökuntaa on 86.

Aluetaso ohjaa yksiköitä oikeusministeriön antamien suuntaviivojen mukaisesti, asettaa niille tavoitteet ja jakaa resurssit, valvoo laitosten toimintaa sekä käsittelee valituksia. Vankien terveydenhuolto, koulutus ja kirjastopalvelut hankitaan laitoksen ulkopuolelta.

### **Paikallistaso**

Kuhunkin alueeseen kuuluvat tietyt kriminaalihuollon yksiköt sekä vankilat. Paikallistasolla yksiköt panevat täytäntöön rangaistukset. Tähän tehtävään kuuluu tuomittuja ja vankeja koskevien ratkaisujen tekeminen.

Yksikkötasolla ei tehdä kaikkia sen henkilökuntaa koskevia nimityspäätöksiä. Ammattijärjestöt vastustivat nimitystoimivallan täyttä siirtämistä yksikköihin, koska niiden mukaan yksikkötasolla ei ole nimitystoimivallan käyttämisen edellyttämää riittävää asiantuntemusta. Nykyisen järjestelmän mukaan yksikön johtaja voi nimittää alaisensa vain, jos ammattijärjestöt ovat nimityksestä samaa mieltä. Jos asiasta ollaan erimielisiä, nimityksen tekeminen siirtyy erillisen lautakunnan tehtäväksi.

### **Rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva uusi laki**

Organisaatiouudistukseen liittyy keskeisesti maaliskuussa 2002 voimaan tullut uusi rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva laki, joka koskee yhdyskuntaseuraamuksia, sakkoa ja vankeutta. Laissa korostetaan sitä, että tuomittua ja vankia koskeva päätöksentekotoimivalta on sillä tasolla, missä tuomittu tai vanki on. Muutos on todettu hyväksi. Tämä näkyy muun muassa siinä, että päätöksistä tehtyjen valitusten määrä on vähentynyt. Eräitä muita tärkeitä muutoksia ovat: vankila voi viedä kurinpidolliset asiat suoraan tuomioistuimeen ilman, että tarvitaan poliisitutkintaa sekä varmuusosastojen käyttöönotto.

Muutoksenhakumenettelystä todettakoon, että jos vangin rangaistusaika on yli kymmenen vuotta, alue käsittelee vangin asiat ensiasteena ja ministeriö käsittelee vangin tekemät kantelut ja valitukset.

### **Henkilöstöstä**

Norjassa valvontahenkilöstö koulutetaan omassa kaksivuotisessa koulussa. Opetus koostuu teorian ja käytännön harjoittelun yhdistelmästä. Valtio maksaa koulutuksen. Koulutusjärjestelmän uudistus on suunnitteilla.

Toimintaohjelmia vetävät kriminaalihuollon ja vankeinhoidon virkamiehet. Ohjelmatyötä tekevät vankilavirkailijat ovat tämän ajan poissa vuorotyöstä siten, ettei heidän palkkansa kuitenkaan alene. Lisäksi toimintaohjelmia järjestetään ostopalveluina.

Norjassa on Oslon alueella kokeiltu järjestelyä, jossa rangaistuslaitoksissa oli erilliset yövuoron tekijät. Järjestelystä kuitenkin luovuttiin, koska kokemukset eivät olleet erityisen hyvät.

### **Määrärahojen jakoperusteet**

Ministeriö jakaa alueille määrärahat tietyn kaavan mukaisesti. Määrärahoista 85 % jaetaan sellien (eri turvallisuustasot erihintaisia) lukumäärän (65 %), yksiköiden etäisyyksien (10 %), rakennusten neliömetrimäärän (5 %) sekä yksiköiden lukumäärän (5 %) perusteella. Edellä

todetut tekijät ovat fyysisiä puitteita, joihin ei voida alueella vaikuttaa. Määrärahoista 15 % määräytyy sen mukaan, minkä laatuista vankeinhoitoa alueella järjestetään. Tällöin huomioon otettavat seikat ovat laitoksissa järjestettävät toiminnot, vankien olosuhteet ja laitosten käyttöasteet sekä erityistekijänä, onko laitoksissa käytössä yhtenäisvirkamiesjärjestelmä.

Jos määrärahat eivät riitä, säästöistä päättäminen aluetasolla jää käytännössä vankien toimintojen supistamiseen ja tämä puolestaan vähentää määrärahaa. henkilökunnan määrän säätelystä alueella on vain vähän joustovaraa. Toimintayksikön sulkeminen puolestaan on ministeriön päätösvallassa.

Toiminnan tehokkuuden edistämisestä todettakoon, että yksikköjen lukumäärän ollessa eräs määrärahanjakoperuste, ei tueta tehokkuutta. Esimerkiksi Oslostalakkautettiin eräs toimintayksikkö tarpeettomana ja tämä sinänsä tehokkuuden lisäämiseksi tehty toimenpide vähensi alueen määrärahaa miljoonalla kruunulla.

25.11.2002/amh

## RUOTSI

Ruotsissa kriminaalihuolto-käsite (kriminalvård) kattaa vankeinhoidon (kriminalvård i anstalt), tutkintavankeuden (håkten) sekä vapaudessa toimeenpantavat seuraamukset ja ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen valvonnan (frivård).

Organisaatio koostuu oikeusministeriön alaisesta kriminaalihuoltohallituksesta sekä paikallistasolla sijaitsevista kriminaalihuoltoviranomaisista (kriminalvårdsmyndigheter) ja niihin kuuluvista vankiloista ja avohuollon yksiköistä.

### Keskushallinto

Keskushallintoviranomaisena toimiva kriminaalihuoltohallitus vastaa alan tavoitteista ja toiminta-strategioista. Se jakaa resurssit sekä suunnittelee ja arvioi alaisen hallinnon toimintaa. Lisäksi sille kuuluu mm. norminanto ja tarkastus, työnantajatoiminta sekä yhteistyö sidosryhmiin.

Kriminaalihuoltohallituksen pääkonttorissa on johdon kanslia ja viisi yksikköä: suunnitteluyksikkö, norminantoyksikkö, henkilöstön kehittämissyksikkö, hallintoyksikkö ja tietohallintoyksikkö. Lisäksi kriminaalihuoltohallituksessa on viisi aluekonttoria, joita kutakin johtaa kriminaalihuoltojohtaja (kriminalvårdsdirektör). Kriminaalihuoltojohtajat vastaavat mm. alaistensa yksiköiden toiminnan lainmukaisuudesta sekä asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. He käyvät tulokeskustelut alaistensa yksiköiden johtajien (kriminalvårdschef) kanssa.

### Paikallishallinto

Kriminaalihuoltohallituksen alaisuudessa toimii 36 paikallista kriminaalihuoltoviranomaista sekä erillinen yksikkö vanginkuljetusta varten. Paikalliset kriminaalihuoltoviranomaiset koostuvat 28 tutkintavankilasta (håkten), 55 täytäntöönpanovankilasta ja 43 avohuollon yksikköä (frivårdskontor).

Organisaatio uudistettiin 15.2.2000. Tätä ennen organisaatioon kuuluivat keskushallinnon ja paikallistason välissä sijaitsevat aluetoimistot (regionkanslier). Parhaillaan on meneillään paikallishallinnon uudistaminen. Keskitetysti on annettu tietyt suuntaviivat ja raamit, joiden puitteissa kukin kriminaalihuoltoviranomainen miettii oman organisaationsa kehittämistä. Olennaista uudistuksessa on mm. johtamisen ja lähityön kehittäminen, asiantuntijuuden

korostaminen ja organisaatiotasojen selkeyttäminen. Paikallishallinnossa johtotasoja on vain kaksi: kriminalvårdschef ja hänen alaisuudessaan kriminalvårdsinspektör.

### **Vangit ja henkilöstö**

Vuoden 2001 alusta lukien laitospaikat jakautuvat avoimiin laitospaikkoihin (aikaisemmin turvallisuusluokka IV) ja suljettuihin paikkoihin (aikaisemmin turvallisuusluokat I – III). Suljetut paikat jakautuvat edelleen erityisturvallisiin (förhöjt säkerhet) ja turvallisiin laitospaikkoihin. Laitospaikkoja oli vuonna 2001 4 228 ja niiden käyttöaste 92 %.

Tutkintavankiloissa oli vankeja vuonna 2000 keskimäärin 1 367 (lisäys edelliseen vuoteen 3 %) ja täytäntöönpanovankiloissa 3712 (lisäys edelliseen vuoteen samoin 3 %).

Henkilökunnan määrä keskushallinnossa oli vuonna 2001 240, vankiloissa 5 345 ja kriminaalihuollossa 1 039. Henkilöstöä on vuosina 1997-2001 vähennetty noin 400 eli noin 6 %.

Hallinnonalan palveluksessa oli 1.10.2001 7 543 henkilöä, joista suurimmat henkilöstöryhmät ovat

.	vårdare
809	frivårdsinspektörer
605	administrativa assistenter
403	programpersonal
374	kökspersonal, lokalvårdare

Vårdare-nimikkeellä voidaan työskennellä monissa eri tehtävissä, mm. operatiivisina esimiehinä, valvontatehtävissä tai ohjelmatyössä (programledare). Ohjelmatyössä toimivat työskentelevät maanantaista perjantaihin. Valvonnasta öisin vastaa pääsääntöisesti erillinen henkilökunta.

Laitosten johtajia (kriminalvårdschefer) oli vuonna 2001 54. Suoraan heidän alaisuudessaan työskentelee kriminaalihuollon tarkastajat (kriminalvårdsinspektör), joita oli 270 ja joille kuuluu johto-, budjetti ja henkilöstövastuu tietystä kokonaisuudesta, osastosta, toiminta-alueesta tai vastaavasta. He vastaavat omalla sektorillaan myös tavoitteiden toteutumisesta sekä lainsäädännön ja normien noudattamisesta.

### **Ajankohtaisia hankkeita**

Henkilöstöön ja hallintoon liittyviä ajankohtaisia kehittämishankkeita ovat erityisesti

- uuden henkilöstöhallinto(atk)järjestelmän käyttöönotto (PA-projektet)
- työnantajakuva kehittäminen (Attraktiv arbetsgivare)
- uuden paikallisorganisaation kehittäminen (ks. edellä)
- palkkausjärjestelmän uudistaminen (Arbetsvärdering/löneskillnader)

*Kaikkiin edellä mainittuihin projekteihin liittyvä tarkempi asiakirja-aineisto oli henkilöstöryhmän Ruotsista saaman lausunnon liitteenä. Lausuntoon oli liitetty myös tärkeimmät normit.*

## **TANSKA**

*Vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa, ehdonalaisesta vapauttamista sekä sakkorangaistuksen, ehdollisen rangaistuksen ja yhdyskuntapalvelun täytäntöönpanoa koskeva uusi laki tuli voimaan 1.7.2001. Lain mukaan laitoksen on yhteistyössä vangin kanssa*

*laadittava mahdollisimman pian laitokseen saapumisen jälkeen rangaistuksen suorittamista ja vapautumisen jälkeistä aikaa koskeva suunnitelma. Oikeusministeri vahvistaa tarkemmat määräykset siitä, miltä osin suunnitelma laaditaan lyhyitä rangaistuksia suoritaville vangeille.*

Tanskassa on pääsääntönä, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpano tapahtuu avolaitoksessa, jos rangaistuksen pituus on alle viisi vuotta. Tästä poiketen täytäntöönpano voi tapahtua suljetussa laitoksessa laissa mainittujen syiden perusteella. Tällaisia syitä ovat:

- väkivallan estäminen
- tuomittua ja hänen rikostensa laatua koskevien tietojen perusteella oletettavissa oleva pakenemisvaara tai syyllistyminen rangaistavaan tekoon, törkeään rikkomukseen tai muuhun avolaitokseen sopimattomaan käyttäytymiseen.

Vankeusrangaistus tulee mahdollisuuksien mukaan panna täytäntöön kotipaikan läheisyydessä, mistä voidaan kuitenkin tietyin perustein poiketa.

*Tanskan vankiloissa oli käytössä vuonna 2001 keskimäärin 3 563 laitospaikkaa, joista yli kolmasosa oli avovankiloissa. Edellä mainittuun kokonaislukuun sisältyvät ensisijaisesti tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitetut, täytäntöönpanovankiloista erilliset paikallislaitokset (arresthuse, -afdelinger), joita on 40 ja joissa oli vähän yli 1 000 paikkaa. Vankeja oli vuonna 2001 keskimäärin 3 236.*

Vapaus- ja sakkorangaistusten täytäntöönpanon sekä vapaudessa tapahtuvan kriminaalihuollon ohjaus ja keskushallinto kuuluu oikeusministeriölle, jossa näistä tehtävistä vastaa Direktoratet for Kriminalforsorgen. Tanskassa ei ole ministeriön ja laitosten välillä alue- tai muuta väliportaan hallintoa eikä sellaista ole suunnitteilla.

*Direktoraatilla on jossain määrin itsenäisempi asema kuin ministeriön muilla osastoilla.* Oikeusministeriön johdon ja direktoraatin johdon välisessä vuosia 1999-2003 koskevassa tulossopimuksessa on sovittu direktoraatin ja vankiloiden organisaation uudistamisesta. Direktoraatin uusi organisaatio tuli voimaan vuoden 2000 lopulla. Siinä on kuusi linjahallintoon kuuluvaa toimistoa (kontor), minkä lisäksi on kolme esikuntatyypistä ylimmän johdon alaista yksikköä (sihteeristö sekä turvallisuus- ja tarkastusyksiköt).

Toimivaltaa ja vastuuta on siirretty keskushallinnosta laitostasolle. Tavoitteena on ollut muodostaa vankiloista itsenäisempiä ja vahvempia yksiköitä, jotka voivat päättää itse resurssiensa käytöstä niille annetun vuosittaisen kokonaisbudjetin puitteissa. Vankiloiden toiminnan ohjaus perustuu vuosittaisiin tulossopimuksiin. Pienten paikallisyksikköjen (arresthuse) taloudenhoidosta, henkilöstön nimityksistä jne. huolehtii direktoraatti. Valtakunnalliset vanginkuljetustehtävät on annettu kolmen vankilan hoidettavaksi, minkä lisäksi vankilat huolehtivat itse paikalliskuljetuksista.

Päätösvalta kahdeksan vuotta tai sitä pitempään vankeusrangaistukseen tuomittujen sijoittamista koskevissa asioissa on direktoraatilla, jossa ratkaistaan myös huomattava osa ehdonalaista vapauttamista koskevista asioista. Vankiloiden johtoon kuuluvat virkamiehet (inspektör ja kolme muuta) nimittää ministeriö. Muun virkojen täyttäminen kuuluu vankiloille.

Laitosten henkilöstömäärä oli vuonna 2001 yhteensä noin 3 450 henkilötyövuotta.

Suljetuissa laitoksissa henkilöstön kokonaismäärän suhde vankien keskimäärään oli vuonna 2001 noin 1,8. Henkilöstömitoitusta arvioitaessa on otettava huomioon, että Tanskan vankiloissa ns. erityisvarmoja osastoja, joihin tarvitaan normaalia enemmän henkilöstöä.

Avovankiloissa henkilöstön määrä on noin 70 % vankimäärästä. Arrestus-tyyppisissä laitoksissa henkilökunnan määrä oli vastaavasti noin 75 % keskimääräisestä vankimäärästä.

*Tanskassa on erillisiä vankiloiden ulkopuolisia yksiköjä (pensioner), joihin voidaan sijoittaa sellaisia vankeusrangaistukseen tuomittuja, joilla on erityisiä kuntoutus- tai hoitotarpeita. Niihin voidaan ottaa myös ehdonalaiseen vapauteen päässeitä valvonnassa olevia henkilöitä. Näissä yksiköissä oli vuonna 2001 keskimäärin 176 paikkaa.*

**LIITE 8****YHTEENVETO HENKILÖSTÖRYHMÄN PYYTÄMISTÄ VANKILOIDEN LAUSUNNOISTA**

Henkilöstöryhmän lausuntopyyntö 21.10.2002:

**Vankiloiden johtajat**  
**Vankimielisairaalan ylilääkäri**

**VANKEINHOITOLAITOKSEN RAKENNE-MUUTOSHANKKEEN VAIKUTUKSET HENKILÖSTÖN KANNALTA**

Vankeinhoidon rakenteiden ja toimintatapojen kehittämishankkeen (RAKE) yhteydessä asetettu henkilöstöryhmä selvittää mm. vankiloiden henkilöstösuunnittelua, henkilöstörakenteen kehittämistä sekä toimintojen järjestämistä koskevia kysymyksiä. Hankkeen johtoryhmä on linjannut työryhmän työtä siten, että erityisesti tulee arvioida seuraavia asiakokonaisuuksia henkilöstön kannalta:

- vankeinhoidon toiminta-ajatuksen ja valmisteilla olevan uuden vankeuslain mukaisen toimintatavan huomioon ottaminen,
- suurempien laitospalvelu- ja palvelu- ja tukipalvelutyyppeiden tehtävien keskittäminen

Johtoryhmän linjaukset sekä henkilöstöryhmän työn sisältö ja eräät ryhmän työssä erityisesti esillä olevat kokonaisuudet ilmenevät tarkemmin liitteenä olevasta tiedotteesta ja kaaviosta.

Koska asiaa käsitellään johtajien päivillä sekä henkilöstöjärjestöille järjestettävässä tilaisuudessa vasta marras-joulukuussa ja hankkeen I-vaiheen määräaika on jo 15.12.2002, henkilöstöryhmä toivoo saavansa valmistelutyötään varten mahdollisimman laajasti laitosten näkemyksiä henkilöstön kehittämiseen liittyvistä tarpeista ja ongelmista. Asiaa toivotaan arvioitavan edellä mainittujen kolmen kokonaisuuden kannalta. Lisäksi toivotaan muita näkemyksiä henkilöstön kehittämiseen liittyen. Samalla kiinnitetään huomiota siihen, että RAKE-hankkeen yhteydessä suunnitellaan tavoitteita, jotka osaksi toteutuvat vasta pitemmällä aikavälillä. Tarkemmat toteuttamissuunnitelmat tehdään hankkeen I-vaiheen valmistumisen jälkeen. Tavoitteena ei ole henkilöstömenojen vähentäminen vaan uusien toimintatapojen kehittäminen.

Erityisesti toivotaan kannanottoja myös seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisten tehtävien keskittämisestä olisi laitoksen toiminnan kannalta hyötyä (esimerkkeinä tiedotteessa mainitut tai muut mahdolliset tehtäväkokonaisuudet)? Mitkä tekijät puoltavat laitospalvelu- ja palvelu- ja tukipalvelutyyppeiden tehtävien keskittämistä? Minkä tyyppiset tehtävät olisi mielestänne mahdollista siirtää erillisiin palvelukeskuksiin?

2. Näkemyksenne siitä, missä asiaryhmissä tulisi jatkaa päätösvallan siirtämistä organisaatiossa alaspäin. Asiaa tulisi arvioida sekä keskushallinnon ja laitosten välillä, mahdollisessa uudessa organisaatiorakenteessa (suurempi laitoskokonaisuus/alue) ja edelleen yksittäisen laitoksen sisällä johtajalta alaspäin.
3. Työryhmä selvittää myös tarpeita virkarakenteen, nimikkeistön ja kelpoisuus-vaatimusten muuttamiseen. Keskusteluissa on ollut esillä virkarakenteen yhtenäistäminen ja siirtyminen asteittain yhtenäisempään nimikkeeseen mm. lähityössä. Mitkä ovat näkemyksenne virkarakenteen muuttamisesta ja muutoksen sisällöstä? Miltä osin nykyisiä kelpoisuusvaatimuksia tulisi muuttaa kun otetaan toisaalta huomioon henkilökunnan rekrytointimahdollisuudet, toisaalta lisääntyneet osaamisvaatimukset?
4. Näkemyksenne mahdollisuuksista työvuorojärjestelmän kehittämiseen sekä esiin tulleista tarpeista esimiesvastuun selkeyttämiseen?
5. Mitkä ovat oman laitoksenne kannalta tällä hetkellä suurimmat henkilöstöön liittyvät ongelmat ja kehittämistarpeet? Mitkä ovat toisaalta laitoksen vahvat osaamisalueet ja olisiko tätä osaamista ja/tai toimintatapoja laajennettavissa muihinkin laitoksiin tai hyödynnettävissä laajemminkin vankeinhoitolaitoksessa?
6. Muut mahdolliset kommentit ja kehittämis ehdotukset?

Hankkeen tiedotteet ovat luettavissa Kontranetissa kohdassa Hankkeet ja työryhmät->Vankeinhoidon rakenneuudistus->Tiedotteet ja muistiot.

Olisi toivottavaa, että johtajien kannanottojen lisäksi asiasta keskusteltaisiin laitoksessa myös johtoryhmässä ja yhdessä henkilöstön kanssa (YT-menettelyssä tai muulla sopivalla tavalla).

RAKE-hankkeesta järjestetään työryhmien yhteinen seminaari 31.10-1.11.2002. Olisi hyödyllistä, jos laitosten kannanottoja olisi tiedossa mahdollisimman paljon jo tuohon ajankohtaan mennessä, joskin milloin tahansa tulleet kommentit ovat tervetulleita. Sijoittajayksiköille lähetetään lisäksi erillinen kysely mm. yksiköiden resurssitarpeisiin liittyen.

Lausunnot pyydetään toimittamaan henkilöstöryhmän sihteerille sähköpostitse liitetiedostona, osoite [sinikka.vahvaselka@om.fi](mailto:sinikka.vahvaselka@om.fi). Myös puhelimitse voi esittää kannanottoja kummalle allekirjoittaneelle tahansa.

Yhteistyöstä kiittäen

Leena Kuusama  
puheenjohtaja

Sinikka Vahvaselkä  
sihteeri

## **Yhteenveto lausunnoista (Konnunsuo, Hämeenlinna, Turun tv, Jokela, Mikkeli, Kuopio, Naarajärvi, Sulkava, Ylitornio)**

### **Yleistä RAKEsta**

- Rake-hankkeen suuntaviivat erittäin järkeviä ja toteuttamiskelpoisia
- suuntaviivat erittäin hyvät kaikilta osin ja sopivat jatkotyöskentelyn pohjaksi
- hyvä, että ryhmät asetettiin
- toimintojen keskittäminen ja suuremmat laitospalvelut voivat olla vankeinhoidollisesti hyviä, helpottaisivat vankeusajan suunnittelua, vankien siirtämisiä jne. Tällainen kehitys on periaatteessa hyvä, lähtökohtana tulee kuitenkin olla se, että muutoksista on todellista hyötyä ja että ne palvelevat perustyötä eli vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa
- nykyistä aluemallia tulisi kehittää - mallia ollaan romuttamassa ennen kuin on läheskään saatu ulosmitattua sen todelliset edut ja haitat
- nykyinen aluemalliratkaisu hyvä ja sitä voitaisiin kehittää – aluejohtajille toimivaltaa lisää ja pois Risestä
- kun uutta organisaatiota suunnitellaan, olisi pyrittävä ehdottomasti säilyttämään vanhan kaikki hyvät puolet – nykyisessä organisaatiossa paras puoli on sen selkeys; koko henkilökunta tietää missä mennään ja mitkä ovat laitoksen tavoitteet
- uuden organisaation vaara on se, että tulee uusia keskiasteen päälliköitä lisää. Kun lisäksi osa tehtävistä keskitetään ja osa ulkoistetaan, työ ainakin alkuvaiheessa käy sekavaksi ja tavoitteet tavalliselta rivivirkamieheltä hämärtyvät ja voi tulla tunne, ettei toiminta ole kenenkään käsissä
- pitäisi tutkia nykyisiä käytäntöjä ja arkipäivän toimintaa, jotta löydettäisiin toisaalta vahvuudet ja toisaalta sellaiset käytännöt, joista tulisi luopua
- laitoksissa on vahvat traditiot ja käytännöt, jotka vaikuttavat vahvasti käytännön toimintaan ja tulevat mahdollisesti uudessa toimintamallissa vaikuttamaan pitkään. Tämä näkyy tällä hetkellä sijoittajatoiminnassa ja nykyinen sijoittelu ei liene kovin tuloksellista.
- oleellinen kysymys: millaisia vankeja meillä on nyt ja millaisia vankeja meille tulee? Mitkä ovat näiden vankien ongelmat ja miten vankeinhoito kykenee niihin vastaamaan? Nykyisistä ohjelmista ja toiminnoista on välttämätöntä tehdä arvioita. Siihen ei ole toistaiseksi kyetty. Miten voidaan erottaa ne toiminnot/ohjelmat/koulutukset, joilla on merkitystä, ns. lumetoiminnasta?

### **Keskittämisestä ja tukipalveluista**

- ei liikaa pienten laitosten pirstomista ja asioiden keskittämistä suurlaitoksiin, koska paikallinen tietämys ja perustyö laitoksilla itsellään
- laitoskohtaisessa mallissa paremmat mahdollisuudet turvata henkilökunnan perusturvallisuus ja sitä kautta vaikuttaa työssä jaksamiseen
- laitoskohtaista mallia puoltaa päätöksenteon läheisyys
- pienien laitosten etuna vangen hyvin tuntemus ja yksilöllinen kohtelu - tämän kautta voidaan edesauttaa vangen sijoittumista rikoksettomaan elämäntapaan. Pystytään minimoimaan vankilakulttuurin kielteisiä piirteitä – suurissa yksiköissä pahimmillaan vankilakulttuuri määrittelee organisaatiokulttuurin
- vankilan sisällä tulee olla lähiesimiehiä huolehtimassa henkilöstöstä ja koordinoimassa toimintoja -välijohdon tehtävien keskittäminen tuskin mahdollista (apulaisjohtaja, hallintopäällikkö, vartiopäällikkö)
- jos resursseja siirretään välijohdosta lähityöhön, miten järjestyvät nykyisen välijohdon työt sen jälkeen?



- resurssit mitoitettu alun alkaen aivan minimiin, joten toimintojen keskittäminen ei juurikaan vähentäisi henkilökunnan määrää; työmäärää se voisi tehdä kohtuullisemmaksi
- keskushallinto kasvanut ja vankiloiden resursseja vähennetty

### **-voitaisiin keskittää**

- kaikki tiedotteessa mainitut tehtävät ja enemmänkin – mitkään tekijät eivät puolla laitospoissaolojen toimintamallin säilyttämistä (laitoksiin jäisi johtaja ja keskimäärin 4 hallintovirkamiestä; täytäntöönpanon ja taloushallinnon asiantuntija ja heidän sijaisensa = notaari ja kamreeri; laitoksen nykyisestä hallinnosta puolet palvelukeskuksiin)
- maksuliikenne
- maksupistetoiminnot
- palkanlaskenta
- osa henkilöstöhallinnosta; työajan seuranta, osittain rekrytointi, sairauspoissaolojen seuranta ym.)
- kaikki etätöinä hoidettavat tehtävät - vankia koskeva päätöksenteko ei saa kuitenkaan olennaisesti vaikeutua)
- muodollinen täytäntöönpano – jokaisessa laitoksessa oltava kuitenkin asiaan perehtynyttä henkilökuntaa
- eräät tekniset tehtävät
- kiinteistöihin liittyvät tehtävät
- kiinteistöhuollon päivystykset
- vanginkuljetus
  - vaarana hinnan nousu ja palvelun huononeminen
  - aikataulunmukainen vanginkuljetus
  - ulkopuolisena palveluna?
- puhelinvaihte
- kirjasto- ja kanttiiniautojen käyttäminen vankien vapaa-aikatoimintojen osalta
- ruokahuolto
- siivous
- LVIS-asiantuntemus
- työ- ja väestönsuojelu
- paloturvallisuus
- hankintatoimi
- tuotantotoimen ja myymälöiden erityisasiantuntijat
- tietohallinto
- terveydenhoito (kunnalle)
- osa erityishenkilöstön työtehtävistä, esim. lääkäri, psykiatri, hammaslääkäri
- keskussairaalalaskutus keskitetysti Riseen
- vierotushoidossa olevat erilliseen yksikköön
- lääkehuollon keskittäminen (vireillä)

- ei saa muodostaa isännöintikeskuksia
- siivous ja terveydenhuolto tulisi olla laitostasolla

- suuremmat laitospoissaolojen saattavat pystyä purkamaan päällekkäistä toimintaa
- suuremman laitospoissaolojen etuna sijaisten helpompi ja nopea saanti sekä osaamisen laajempi hyödyntäminen (VM voisi myös motivoida henkilökuntaa erikoistumaan)
- palvelukeskuksessa palkkaus voisi olla tasapuolisempaa – nykyäänhän eri vankiloiden samanlaista työtä tekevät ovat erilaisessa asemassa palkkauksen suhteen. Pienissä vankiloissa tehdään todella monipuolista työtä.
- kaikki vireillä olevat suunnitelmat pitäisi jähdyttää odottamaan Rakea

-tukipalvelukeskus soveltuisi hyvin tilat tarjolla ja keskeinen sijainti)

sijoittajayksikön yhteyteen (esim. Kuopiossa)

### **Päätösvallan siirtämisestä organisaatiossa alaspäin**

- lähes kaikissa asioissa päätösvaltaa voitaisiin siirtää
- lähes kaikki toimivalta voitaisiin siirtää Risestä alueille ja laitosjohtajalta edelleen alaspäin käytännön vankeinhoitoa koskevissa asioissa
- päätösvalta tulisi olla siellä missä toiminta on, nykyinen taso aika hyvä laitoksen sisällä
- vankeja koskevat päätökset ratkaistava vankilassa
- päivittäiset toiminnot (asuminen, hallussapito tms.) ylivartijalle, henkilönkatsastus ja erityistarkastukset vartiopäällikölle
- henkilöstölle enemmän päätösvaltaa, esim. poistumisluvat pois johtajalta ja Risestä
- raha-asioissa siirrettävä valtaa keskushallinnosta laitoksille
- tulisi siirtää laitoksiin sijoituspäätökset, avolaitossijoitukset ja –peruutukset sekä poistumisluvat nykyistä laajemmin
- laitosten sisällä osastojen johtajille opinto- ja siviilityöluvat ja kurinpitorangeistukset; siirtoja myös moniammatillisille tiimeille
- edellyttää vahvaa ohjausjärjestelmää
- vankien kohtelu koordinoitava ja yhtenäistettävä eri laitoksissa (esim. kurinpito)
- ei suurempia paineita siirtää toimivaltaa laitoksessa sisällä

### **Virkanimikkeiden yhtenäistämisestä**

- nimikkeistön yhdenmukaistaminen voisi selkeyttää, mutta vartijoiden kohdalla ei mahdollista siihen saakka, kun se vaikuttaa eläkkeisiin
- kun erityinen eläkeikä ajan mittaan poistuu, voisi miettiä vartijan nimikkeen muuttamista ohjaajan nimikkeeksi
- tulisi eriyttää lähityötä tekevien työjärjestykset ja työaika kahteen kategoriaan: päivätyössä laajemmin ohjaajia ja valvonnalliset työt keskitettäisiin enenevässä määrin ilta- yö- ja viikonloppujen ajaksi
- yhtenäisellä ohjaajan nimikkeellä erittäin paljon etuja laitoksen ja henkilökunnan kannalta varsinkin tehtävien kierron kannalta. Eläkeiän noustessa olisi mahdollista paremmin hakeutua esim. päivätyöhön. Valvontapuolella nähtiin huoli valvontatehtävien mahdollisesta rapautumisesta, mikäli ei olla selkeästi vartijoita
- vankiloissa tullaan aina tarvitsemaan vartijoita; mikään muu ammattiryhmä ei tule vastaamaan näistä asioista riittävän hyvin
- vartijan nimikettä ei pidä muuttaa, nimike on maailmanlaajuinen
- ei voi olla paljon samoja virkanimikkeitä, koska vastuun oltava riittävän selvästi määritelty
- nykyisessä asetuksessa kelpoisuusvaatimukset lueteltu liian ylimalkaisesti
- kelpoisuusvaatimukset voisivat olla täsmällisemmät ja vastata nykyisiä pätevyysvaatimuksia ja työntekijöiden saatavuutta (esim. sosiaalityöntekijät)
- nimikkeistöä tulisi yhdenmukaistaa täytäntöönpanossa, myymälöissä ja taloushallinnossa – samat toimenkuvat mutta eri laitoksissa eri nimikkeet
- keskijohtoa pitää vähentää ja ottaa tilalle esimerkiksi johtavat ylivartijat sairaalamallia mukaillen
- nimikkeiden muuttaminen ja selkeyttäminen vaikea tehtävä
- esimiesvastuun korostamisen ja selkeyttämisen osalta siihen tulisi olla mahdollista liittää nykyistä alemmilla tasoilla myös budjettivastuuta
- virkarakenteen yhtenäistäminen tarpeen sekä tukitoiminnoissa että operatiivisissa tehtävissä

-osa virkanimikkeistä vanhanaikaisia ja osa konsensusajan palkkapolitiikan perintöä

### **Työvuorotaulukoiden ja esimiesvastuun kehittamisestä**

- tarvetta vain pieniin tarkennuksiin, joissakin laitoksissa käytössä olevat poikkeavat järjestelyt eivät ainakaan suorittajaportaan mukaan ole yleisesti käytössä olevia parempi, samoissa laitoksissa myös piikkituntien osuus huomattavasti korkeampi
- työvuoroja tulisi kehittää siten, että tiimityö mahdollistuisi nykyistä paremmin ja tiimien sisällä tulisi olla mahdollisuutta työaikojen joustavuuteen
- taulukot laadittu alusta alkaen vankilan toimintaa tukevaksi, työvuototaulukon pitää olla tulevaisuudessa ohjeellinen
- laitoskohtainen asia, pitää kriittisesti tarkastella ja yksiköissä pitää päättää itsenäisesti
- jaksamisen kannalta yötyön korvaamista rahan sijasta vapaa-ajalla kannattaa pohtia
- nykyinen järjestelmä ainakin tutkintavankilan näkökulmasta hyvä
- ei erillistä yövartijajärjestelmää: on hyvä että laitos on osaavissa käsissä myös ilta- ja yöaikaan
- päivätyön lisääminen ei ole mahdollista, koska laitos toimii jatkuvasti minimimiehityksellä
- ylivartijoiden roolia tulisi selkeyttää ja heidän päätösvaltaansa lisätä
- ylivartijoiden toimenkuvan selkeyttämiseen tarvetta
- esimiesvastuun selkeyttäminen vaatii terävöittämistä, koskee myös keskusvirastoa
- ei tarvetta selkeyttää esimiesvastuuta: ylivartijat tietävät tarkkaan asemansa ja tehtävänsä, tähän päästään EA-keskusteluilla ja yhteisillä palavereilla, missä sovitaan toimintalinjoista
- kiinni enemmän halusta. Esimiesvastuun selkeyttämiseen tarvetta.
- ennen esimiesvastuun selkiyttämistä tulisi saattaa esimies-alaissuhde palkkauksellisesti järjestykseen

### **Suurimmat henkilöstöön liittyvät ongelmat omassa laitoksessa**

- henkilöstön vähyys, yleinen resurssipula, yleinen alimitoitus (lähes kaikissa vastauksissa)
- valvontahenkilökunnan vaje
- suuri kouluttamattomien määrä
- vaikeudet saada vartiointihenkilökuntaa
- ikäntyminen
- suuri vaihtuvuus
- suuri sairastavuus
- heikko palkka
- uuden palkkausjärjestelmän tulo ei ainakaan toistaiseksi ole lisännyt motivaatiota
- yksintyöskentely
- sijaisuusongelma
- lehtorien VES
- resurssit eivät tasaisesti jakautuneet laitosten kesken
- ulkomaalaiset vangit – kielikysymys
- vankien toimettomuus – resurssit ei riitä aktivointitavoitteiden täyttämiseen

### **Laitosten näkemykset erityisosaamisestaan**

Konnunsuo:	monipuolinen työtoiminta
Mikkeli:	atk ja sisäisen verkon käyttö tiedotuksessa motivoivan parihaastattelun tekniikkaa päihdetyössä ulkomaalaiset vangit (30-35 %) vangeista
Turun tv	sijoittajayksikkötoiminta kokemukset laitosten yhdistymisestä ja toiminnan keksittämisestä

Kuopio

yhtenäisvirkamiestoiminta (tiimityöskentely, omavalintaiset ja joustavat työaikajärjestelyt tiimeittäin, henkilökohtaiset työjärjestykset jokaiselle vartijalle, kehittämiskeskustelut, johtavat ylivartijat, valvontahenkilöstön erikoistuminen jne)  
sijoittajaysikkötoiminta  
hallinnon alueelliset tehtävät (20 % alueellisia tai valtakunnallisia tehtäviä – täyt.pano, mikrotuki, vanginkuljetus)  
vahva osaaminen henkilöstöhallinnossa ja taloushallinnossa  
avovankilaosastolla pitkät perinteet ulkopuolisen opiskelun ja siviilityön toteuttamisen yhtenä osapuolena + verkostotyö  
ulospäin, myös khl:n kanssa  
Ylitornio yhtenäisvirkamiesjärjestelmä

### **Erityislausunto täytäntöönpanosta (M. Kurri):**

-muodollinen täytäntöönpano on vankilajärjestelmän keskeinen perustehtävä ja hyvin tiiviisti vankiin liittyvä. Tehtävien hoito lähellä vankia on välttämätöntä. Vastuussa oleva henkilö tavoitettava hyvinkin lyhyellä varoitusajalla esim. haasteen antamiseksi. Täytäntöönpanon tietojärjestelmät ja henkilöstön ammattitaito tarjoavat tieto-taitoa mm. vangin tulevaisuuden suunnitteluun. Muodollisen täytäntöönpanon virkamies on vangin lähityöntekijä. Täytäntöönpanossa ei suurilla laitoksyksiköillä saavuteta säästöjä, sillä tuloksellisen toiminnan lähtökohta on asiakaslähtöisyys.

Tukipalvelun luonteisia asioita mm.

- tuomiopäätösten kirjaaminen
- rangaistusaikalaskenta ja vapautumisajan laskeminen
- nimilehden ylläpito, säilyttäminen ja arkistointi
- lainmukaisuuteen ja täytäntöönpanokelpoisuuteen kuuluvat vastuutehtävät

Lähityönä hoidettavia

- tuomiopäätösten tiedoksianto
- täytäntöönpanoprosessin selvittäminen vangin kanssa
- keskeneräisten täytäntöönpanoasioiden kartoittaminen, käräjät, sakot
- Laitoskohtaisesti kannattaa ylläpitää myös
- vangin tilaukset, siirrot, käynnit
- sakon maksut
- avolaitosanomukset ja –päätökset, poistumisluvat ym.

*Yksi virkamies pystyy hoitamaan tällä hetkellä n. 60-80 vangin täytäntöönpanon.*

*Oppimisprosessi kestää 1 ½ - 2 vuotta ilman aikaisempaa opintotaustaa oikeudellisista aineista. Jos nykyiset vastuu-henkilöt siirretään palvelukeskuksiin, tulee vankilassa työskentelevältä edellyttää laaja-alaisempaa ammatinhallintaa. Virkamiehen tulee hallita rikosprosessin kulku sekä lainsäädännön ja normien sisällöt.*

27.11.02 LK

## **HENKILÖSTÖRYHMÄN JÄSENTEN TYÖN POHJAKSI KOOTTUJA NÄKEMYKSIÄ KOKOUKSESTA 28.8.2002:**

### **1. Mitkä ovat mielestäsi tällä hetkellä olennaisimmat henkilöstöön liittyvät ongelmat?**

(ryhmittely ja väliotsikot muotoiltu saatujen vastausten pohjalta)

#### **Tulevaisuuskuva**

- näköalattomuus
- yhteisen vankeinhoitokäsityksen puute
- työn pirstoutuminen ja sen merkityksen hämärtyminen
- tavoitteiden ja yhteisen visioiden mieltäminen ja sitoutuminen

#### **Suunnitelmallisuuden puute**

- ammatissa kehittyminen ja mahdollisuudet urasuunnitteluun
- henkilöstösuunnittelu työyhteisö- ja yksilötasolla

#### **Johtaminen**

- kehittämiskeskustelukäytännöt
- henkilöstöjohtamiseen liittyvä osaaminen eri tasoilla (esimiestyö ja johtaminen)
- tiedonkulku

#### **Määrä ja rakenne**

- resurssit ja raha
- suuri eläköityminen
- pienten yksiköiden ”ylimitoitus”
- monimutkainen täytäntöönpanojärjestelmä
- työajan kohdentuminen ja palkkaus lähityössä
- työaikakysymykset
- nimikkeet
- eräissä vankiloissa liian vähän henkilöstöä perustehtävässä sekä uusintarikollisuuteen vaikuttavassa toiminnassa ja toimintaohjelmissa

#### **Jaksaminen, joustamattomuus**

- muutoskykyisyyden vähäisyys/puute (joustavuus)
- ”pohjaanpalaminen”
- uupumus
- haluttomuus muutokseen
- yhteistyötaidot ja -halu
- reviiriajattelu
- rekrytointi
- sektoroituminen toiminnassa
- eläkettä odottavien ryhmä

#### **Koulutus**

- kouluttamattomien suuri osuus
- kaikkia ei pystytty kouluttamaan oman koulutusjärjestelmän kautta
- täydennyskoulutus

#### **Palkkaus**

- palkitsemiseen liittyvät ongelmat/epäkohdat (raha + muu)

## **2. Mitkä ovat olennaisimmat henkilöstöön liittyvät kehittämiskohteet (etenkin tähän työhön liittyen)**

*(ryhmittely ja väliotsikot muotoiltu saatujen vastausten pohjalta)*

### **Selkeät tavoitteet sekä kyky strategiseen johtamiseen ja yhteiseen sitoutumiseen**

- selkeä tieto tulevista visioista
- henkilöstöstrateginen johtaminen (2002 – 2012) osana toiminnan uudelleenarviointia
- henkilöstön sitouttaminen ratkaisuihin
- työhön sitoutumisen lisääminen

### **Toimintakulttuuri ja toimintatapojen kehittäminen**

- kehittämiskeskusteluiden vakiinnuttaminen normaaliksi käytännöksi
- yhteisyys ja yhdenvertaisuus rikosseuraamusalalla (vhl/khl), samat pelisäännöt jne.
- keskustelukulttuuri

### **Rakenne ja oikein mitoitettut resurssit**

- palkkausjärjestelmän uudistaminen
- vastuualueiden selkiyttäminen
- yhteydet ympäröivään yhteiskuntaan/verkostoituminen
- liikkuvuuden lisääminen laitoksen sisällä ja ulospäin
- erikoistuminen (päihdetyö, itsepuolustus jne)
- tavoitteiden saavuttaminen edellyttämät resurssit
- keskittäminen (osaaminen ja tuuraukset)

### **Henkilöstön osaamisen varmistaminen**

- ammatillisen kehittymisen varmistaminen
- koulutus (oma ja ulkopuolinen) ja työnohjaus
- koulutusjatkumo (esim. väh. 5 vuoden välein)
- vaihtuvuuden edellyttämä koulutus
- uusi monipuolisempi koulutus